



Date de dépôt : 29 mars 2023

Rapport

de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier l'initiative populaire cantonale 176 « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève »

- | | |
|--|--|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 16 octobre 2020 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 16 février 2021 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 16 février 2021 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 16 octobre 2021
25 avril 2022¹
21 mai 2023² |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 16 octobre 2022
25 avril 2023¹
20 mai 2024² |

Rapport de Rémy Pagani (page 6)

¹ Nouveaux délais en raison des recours à la Cour de justice (cf. ACST/32/2021 et ACST/33/2021).

² Nouveaux délais en raison des recours au Tribunal fédéral (cf. 1C_638/2021 et 1C_644/2021).



Initiative populaire cantonale **« Pour un urbanisme plus démocratique à Genève »**

Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, conformément aux articles 57 à 64 de la constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 et aux articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative portant sur **la modification de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD-L 1 35)** ayant la teneur suivante :

Art. 1 Modifications

Art. 5A Elaboration du projet de plan localisé de quartier par le département

1 Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune *ou des propriétaires concernés* ; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.

(...)

Elaboration du projet de plan localisé de quartier par les propriétaires

4 Les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leurs parcelles. A cet effet, ils doivent élaborer un projet de plan localisé de quartier, dans le cadre d'un processus de concertation avec le département, les communes et les particuliers intéressés à développer le périmètre. Leur 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.

5 Si différents projets de plans localisés de quartiers sont soumis au Conseil d'Etat et respectent sur le plan formel les exigences légales, une votation communale sera organisée pour déterminer celui qui devra être retenu pour engager la procédure prévue à l'article 6.

Art. 6 Procédure d'adoption

(...)

Préavis communal

4 Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. ~~Son silence vaut approbation sans réserve.~~

5 Le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments. Son silence vaut approbation sans réserve. Le préavis, y compris en cas de silence de l'autorité municipale, fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.

6 En cas de préavis ou de référendum défavorable, la procédure d'adoption du plan localisé de quartier soumis à enquête publique est suspendue et la commune et/ou les propriétaires du périmètre concernés doivent proposer au Conseil d'Etat un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la procédure prévue par l'article 5A. A défaut, la procédure d'adoption du projet de plan localisé de quartier soumis à enquête publique sera reprise et ce plan sera retenu par le département.

7 L'enquête publique et l'avis aux propriétaires visés aux alinéas 1 et 2 sont toutefois facultatifs en cas d'accord de tous les propriétaires concernés et lorsque le périmètre du projet de plan localisé de quartier est compris dans celui d'un plan directeur de quartier en force depuis moins de 10 ans. En l'absence d'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. L'autorité municipale doit alors communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception du projet de plan. Son silence vaut approbation sans réserve.

Modification d'un projet de plan localisé de quartier en cours de procédure

9 Sous réserve de l'article 6, alinéa 6, seules les modifications essentielles du projet de plan localisé de quartier, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure. Le département devra suivre les recommandations/conditions du préavis favorable du Conseil municipal qui respectent sur le plan formel les exigences légales et adapter le projet de plan localisé de quartier.

Art. 12, al. 8 Disposition transitoire (nouveau)

8 Les modifications du ... (à compléter) apportées aux articles 5 A et 6, s'appliquent à tous les projets de plans localisés de quartier soumis à enquête publique après cette date.

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

Lorsque l'Etat décide de densifier, il établit des « Plans localisés de Quartiers » (PLQ).

Cet outil impose des règles de construction qui impactent durablement la vie des habitants du périmètre concerné souvent sans leur accord.

Cette pratique a vu pousser à Genève des barres d'immeubles sans âmes ainsi que la destruction rapide de notre patrimoine bâti et arboré.

Afin que l'Etat soit obligé de tenir compte de l'avis de la Commune, respectivement des Citoyens, signons cette initiative afin d'avoir un urbanisme plus démocratique, plus humain et de qualité.

Rapport de Rémy Pagani

Ce n'est pas moins de 8 séances que la commission d'aménagement a consacrées à l'IN 176 TF, le 11 janvier, le 25 janvier, le 1^{er} février, le 8 février, le 15 février, le 8 mars, le 15 mars et, enfin, le 22 mars 2023.

L'initiative a été validée dans sa version initiale par le Tribunal fédéral et *in fine* par le Conseil d'Etat, alors que dans un premier temps le Conseil d'Etat l'avait invalidée. C'est donc sur la base du texte initial et intégral des initiants que la commission a travaillé.

Les enjeux

A première vue, la participation de la population et des communes au processus d'adoption des PLQ paraît évidente, ce que soutient et promeut l'initiative 176. Cette participation est d'ailleurs inscrite dans le processus actuel d'élaboration des PLQ. Pourtant, force est de constater que le canton de Genève fait face à une grave pénurie de logements, et l'IN 176 risque de l'aggraver en créant des contraintes et des blocages dans la procédure d'adoption des futurs PLQ et donc des futurs projets de construction de logements. En effet, elle offre la compétence d'élaboration des projets de PLQ aux particuliers plus centrés sur leurs intérêts locaux et privés, et moins sur les intérêts de la majorité des habitantes et des habitants. Le fardeau et la responsabilité de l'aboutissement du processus d'élaboration des PLQ ne seraient plus principalement entre les mains des représentants du pouvoir politique, donc du bien commun.

A la fin de ces travaux, la majorité de la commission d'aménagement a conclu que l'IN 176 devait être refusée et faire l'objet d'un contreprojet proposant d'autres pistes moins impactantes permettant d'aller dans le sens des préoccupations des initiants, mais sans risquer de bloquer la procédure et négliger l'intérêt général. Pour forger son opinion, la commission a été très attentive aux déclarations des nombreuses personnes auditionnées. Les séances d'auditions dont le compte rendu va suivre ont raisonnablement emporté son avis majoritaire.

Audition du comité d'initiative

- **M. Alain Burri, président**
- **M. Christian Gottschall, vice-président**

M. Gottschall remercie la commission de les accueillir. Ils ont lancé cette initiative au tout début de la crise covid. Le 25 août 2020, ils ont récolté un peu plus de 7600 signatures, validant ainsi l'initiative lancée à travers l'association Urbadem. Cette initiative a plusieurs fonctions. La première est d'équilibrer le pouvoir entre l'Etat, les communes et la population, ce qui revient selon eux à faire ce qui se fait dans les autres cantons suisses, à savoir donner plus de poids à la commune et à la population directement impactée par les projets de construction. Aujourd'hui, l'Etat seul a toutes les clés pour décider des PLQ. Son autre fonction est de faciliter la réalisation de projets immobiliers dans le respect du PDCn. C'est un point important : l'initiative représente l'opportunité d'éviter des blocages qu'on retrouve souvent aujourd'hui, à cause de recours qui font que les projets prennent souvent plusieurs années pour se réaliser. Cette initiative donne l'opportunité de diminuer ces blocages, tout en suivant les règles du PDCn, car elle n'a aucunement l'ambition de remettre en cause ce qui a été décidé par le Grand Conseil et validé par la Confédération. Enfin, il s'agit de donner plus d'autonomie aux communes et à la population en matière de PLQ. L'initiative vise à donner un pouvoir décisionnel aux communes équivalent à celui de l'Etat. Aujourd'hui, il y a une discussion entre les communes et l'Etat, mais *in fine*, c'est l'Etat qui signe la décision finale du PLQ et de sa forme. Avec leur initiative, la discussion sera donc d'égal à égal. On voit l'impact important que cela peut avoir sur l'organisation du territoire. 47 associations de quartier soutiennent cette initiative et ont permis d'obtenir 7600 signatures dans un contexte particulièrement difficile, celui de la crise sanitaire. Il rappelle que l'initiative a été mise en cause partiellement par l'Etat et totalement par les promoteurs, et que le Tribunal fédéral a rejeté le recours de l'Etat et celui des promoteurs.

M. Burri dresse un rappel de la procédure actuelle pour l'adoption d'un PLQ. Il peut être proposé par différentes parties (Etat, commune, propriétaire). De là, différents services de l'Etat sont impliqués au sujet de l'arborisation, le patrimoine, etc. Une enquête publique est faite, puis c'est transmis à la commune concernée, qui va examiner à son tour le projet. Aujourd'hui, la commune n'a qu'un pouvoir consultatif : si elle a des demandes particulières, l'Etat l'écoute et peut modifier le projet, mais, si l'Etat décide de ne rien faire, il en a la possibilité. Il y a ensuite un retour au département. S'ouvre alors la procédure d'opposition, puis les départements étatiques font un rapport au Conseil d'Etat, qui prend ensuite sa décision. Des recours sont possibles devant

la Chambre administrative de la Cour de justice. Ce genre de recours n'aboutit que s'il y a un vice de forme, ce qui est extrêmement rare.

M. Gottschall précise que M. Burri et lui-même sont membres de l'association Pic-Vert et ont beaucoup de retours de membres qui leur expliquent comment se passe ce processus. Ils ont l'impression que l'écoute de l'Etat est formelle, mais est suivie de peu voire d'aucun effet. Les conséquences sont très graves : ils constatent aujourd'hui une architecture sans âme et sans charme, qu'il apparente à de l'architecture soviétique, et il cite l'exemple du quartier de l'Etang pour illustrer cela. Ils identifient aussi comme conséquence la destruction du patrimoine bâti et arboré, malgré toutes les conditions environnementales. Il y a un mépris des repères historiques et géographiques des lieux densifiés : les projets proposés font fi de ce qui est situé autour du projet en termes de paysage. Enfin, la population est de plus en plus réactive, souvent négative, face aux propositions présentées.

Il cite l'exemple du PLQ 30009 au Petit-Saconnex, où il y a un ensemble d'immeubles de 4 étages et où on vient aujourd'hui démolir un immeuble de 16 logements pour construire un immeuble de 7 étages, qui ne correspond pas à la typologie du quartier et se situe en bord de route. Le projet a été validé de justesse au conseil municipal. Il y a eu plusieurs discussions avec l'Etat et des étapes de recours, lui-même en a discuté avec M. Hodggers en 2018. Il profite de cette opportunité pour évoquer la vision de la concertation selon l'Etat de Genève, formulée dans un arrêté. La LGZD prévoit la notion de « processus de concertation ». Il donne lecture d'un extrait d'un arrêté du Conseil d'Etat (annexe 2). Il en conclut qu'aujourd'hui, il y a bien un processus de concertation défini dans la loi, mais que *in fine* l'Etat fait ce qu'il veut, vu qu'il n'y a pas de sanction. Il est totalement libre de décider, quelles que soient les demandes et propositions des communes et des particuliers. Cela a été un des moteurs du lancement de leur initiative, pour que l'Etat écoute les communes et les particuliers quand ils ont quelque chose à dire.

M. Burri évoque les alternatives possibles au projet. Actuellement, les immeubles A et B sont très larges, ce qui rend impossible de faire des appartements traversants. L'alternative est de faire un immeuble sur cour, permettant de réduire sa hauteur pour qu'il ait le même gabarit que l'ensemble du front de rue. Le faire sur cour est la meilleure manière d'utiliser l'espace, pour autant que le bâtiment ne soit pas trop haut. L'initiative ne va pas contre la construction de logements, mais pour le fait d'avoir des alternatives à ce qui est proposé par l'Etat ou parfois par la commune. Un deuxième exemple concerne la promenade Charles-Martin, un PLQ accepté par la Ville de Genève. Cette promenade est un des derniers poumons verts et rafraîchissants de la Ville. L'Etat propose un alignement d'immeubles assez hauts (9 étages

en tout). C'est entouré de bâtiments patrimoniaux importants. Le parcellaire n'a pas été respecté ; ils reprochent souvent à l'Etat de ne pas respecter le parcellaire, ce qui fait que des immeubles sont sur de multiples parcelles et que, pour réaliser un projet, cela peut prendre plus de 20 ans, car les gens ne veulent pas vendre. En l'occurrence, dans ce projet, la commune va procéder par expropriation : 5 propriétaires vont être expropriés.

La plupart des habitants de ce quartier ont dit qu'ils accueilleraient positivement une densification du quartier, pour autant que l'on tienne compte de certaines choses. Ils ont formé une association qui n'a été entendue que très tard, une fois que tout était ficelé. Ils ont été auditionnés par la commission d'aménagement de la Ville, qui a émis un préavis favorable à l'alternative, mais il y a ensuite eu un revirement. En voulant forcer le projet initial, rien ne bouge, alors que si on avait écouté les habitants, cela aurait été plus rapide. Le projet des habitants faisait l'unanimité parmi les propriétaires, sauf le propriétaire de l'église. Le projet des habitants conserve les bâtiments patrimoniaux et inclut une école qui aurait disposé d'un parc. Le projet propose aussi des bâtiments sur cour, permettant des immeubles de 5 étages au lieu de 9 étages. Ainsi, des alternatives existent. Il comprend que pour l'Etat, si on a travaillé pendant des années sur un projet, c'est difficile d'accepter que quelqu'un arrive avec un autre projet. Avec l'initiative, soit l'Etat négocie avec les propriétaires et trouve un compromis, soit l'Etat refuse, et la population vote sur les deux projets. Il précise que le projet des habitants comporte le même nombre de mètres carrés dévolus au logement que le projet initial. Il insiste sur le fait que cela doit correspondre au PDCn et que l'initiative ne vise pas à bloquer les choses et diminuer le nombre de logements.

Un autre exemple se situe un peu plus loin sur la route de Malagnou (Paumière). Six projets ont été présentés par l'Etat. Les habitants ont proposé un projet alternatif : il s'agit de conserver la maison qui a un indice de protection maximal, équivalent à la cathédrale, et de faire un espace vert complet. Ce projet a obtenu l'unanimité de tous les voisins directs, car les bâtiments prévus étaient bas. Aucun arbre n'est abattu, sauf pour les passages. Seule une personne était contre, et elle a déménagé pendant le processus. Si ce projet avait été accepté, il pourrait aujourd'hui être déjà complet tel que présenté par les habitants. Si l'initiative avait été en place, les gens auraient pu voter sur l'une ou l'autre alternative. Il indique que les bâtiments sur cour sont exactement ce qui se fait en Vieille-Ville de Genève. L'initiative n'est pas contre la construction, mais donne la possibilité aux habitants de proposer des alternatives. L'Etat les a écoutés, mais n'a jamais adapté le projet et n'est pas entré en négociation.

Il présente l'initiative : elle vise à modifier deux parties de la LGZD existante. La première concerne la procédure de PLQ et vise à ce que, comme partout en Suisse, la commune et l'Etat doivent négocier d'égal à égal. Un autre point important est que, si on n'arrive pas à lever une majorité pour un projet, les projets doivent être présentés en votation à la population. Quand l'Etat a invalidé leur initiative, son prétexte était de dire qu'à Genève, on ne peut pas faire une consultation via un vote. Le TF a donné raison aux initiants en disant que cela était tout à fait valable. Il rappelle qu'un projet où il n'y aurait rien ne serait pas toléré et pas légal. Il explique ce que ça changerait dans la procédure d'adoption de PLQ : la commune donnera un préavis contraignant et aura le même pouvoir que l'Etat. S'il n'y a pas d'accord, il faut trouver une autre solution ou procéder à un vote. Ils maintiennent que cela ne va pas ralentir les processus, car si les modifications sont mineures, il n'y a pas besoin de recommencer tout le processus. C'est seulement s'il y a des transformations majeures qu'il faut recommencer. Si l'Etat et la commune ne sont pas d'accord sur un projet, chacun peut présenter son projet lors d'une votation, et le peuple décidera. La suite de la procédure est absolument identique à la procédure actuelle.

M. Gottschall rappelle que le point important est de donner la voix aux communes et à la population, afin que l'Etat ne décide plus seul de la réalisation et de la forme des PLQ. C'est une démocratisation de l'aménagement du territoire, en impliquant la population la plus concernée au niveau du PLQ. C'est aussi une sauvegarde du patrimoine bâti et arboré du canton. Les communes et les particuliers ont une sensibilité forte pour la préservation de celui-ci. Il s'agit aussi de promouvoir une densification intelligente et harmonieuse : les communes et les communiens connaissent leur environnement, et il y aura certainement une densification plus intelligente que celle qu'il y a actuellement. Enfin, il s'agit de proposer un urbanisme plus démocratique à la population. L'initiative n'empêche pas la construction de logements telle que présentée par le PDCn, elle aménage simplement la forme de ce qui a été décidé dans le PDCn. Ils sont aussi convaincus que l'initiative favorise l'accélération des réalisations de logements.

M. Burri ajoute qu'ils sont convaincus que leur initiative est bonne, mais sont aussi ouverts à des améliorations et à un contreprojet. Il y a deux points auxquels ils ne veulent pas renoncer : que la commune ait le même poids que l'Etat et que, s'il y a plusieurs projets, la population puisse décider quel est le bon.

M. Gottschall indique qu'il est important d'aller plus vite, mais surtout de faire mieux. Ils pensent que leur initiative permet de répondre à cet enjeu, en tenant compte en amont des nouveaux critères en termes de qualité, d'îlots de

chaleur, etc. C'est une opportunité fantastique de remettre en cause la façon dont l'aménagement du territoire est envisagé aujourd'hui et de donner plus de pouvoir à ceux qui sont directement concernés.

Le président ouvre le tour de questions.

Un député Vert partage plusieurs de leurs constats et a la même aspiration de faire mieux à certains endroits. Néanmoins, il souhaite leur poser plusieurs questions pour comprendre dans quelle mesure leur initiative garantira effectivement cela. Il demande pourquoi ils ont choisi de viser l'outil PLQ, sachant qu'en amont il y a le déclassement, et en aval l'autorisation de construire. Certains PLQ font des choses très bonnes et d'autres très mauvaises ; l'image choisie pour l'initiative est d'ailleurs le PLQ de Rigaud à Chêne-Bougeries, alors qu'il y a à côté l'immeuble de la CODHA qui a gagné des prix, etc.

M. Burri répond que l'initiative doit avoir une unité de matière, et ne peut donc pas s'attaquer au déclassement et au PLQ en même temps. Ils ont pensé qu'il était plus urgent et important de se pencher sur les PLQ, en cherchant une qualité dans la construction. Ces deux problèmes sont différents et ne peuvent pas être traités dans la même initiative.

M. Gottschall ajoute que les déclassements sont de la responsabilité du Grand Conseil. Aujourd'hui, dans la sensibilité environnementale qu'ont les gens, les déclassements ne sont plus aussi faciles qu'avant : la population réagit. Par rapport au déclassement, il y a encore une force au niveau des associations qui engendrent le fait qu'il y a des référendums, qui sont souvent gagnés. C'est aussi pour cela qu'ils ne traitent pas cette question. Concernant les PLQ, c'est aussi parce qu'il y a certains exemples très frappants, où l'Etat ou la commune leur présentent un projet, entendent qu'il y a des remarques, mais ne les intègrent pas et imposent leur vision. Ils trouvent cela assez insupportable, surtout quand on le vit plusieurs fois, d'où leur initiative.

Le député Vert poursuit et demande si, en admettant que le PLQ soit fait selon les nouvelles règles qu'ils proposent, ils pensent que c'est une garantie pour qu'il y ait une meilleure architecture.

M. Burri reconnaît qu'ils n'ont aucune influence sur l'architecture finale. Il y a une influence sur le gabarit des immeubles et leur typologie. On a tendance à faire des immeubles très larges, avec des appartements qui ne peuvent plus être traversants ; dans un PLQ, on peut intervenir là-dessus, ainsi que sur la préservation du patrimoine. La liberté est laissée à l'architecte, ils n'ont pas la prétention de décider de l'esthétique, mais les gens peuvent dire qu'ils veulent conserver un bâtiment, placer l'école à tel ou tel endroit, etc.

Ce même député Vert évoque encore leur volonté de rééquilibrer le pouvoir : ils disent vouloir faire comme ailleurs en Suisse. Lui-même comprend qu'ailleurs en Suisse, les compétences sont au niveau de la commune (déclassement et PLQ). Ici, ils maintiennent la solution hybride, avec le Grand Conseil qui reste responsable des déclassements, puis il y a un transfert vers la commune. Il ne comprend pas comment mettre au même niveau la commune et la population et dire que c'est démocratique, sans respecter la voie démocratique existante d'une commune.

M. Burri répond qu'il leur paraît plus évident de mobiliser des habitants d'une commune, qui connaissent la situation, que de mobiliser des personnes habitant à l'autre bout du canton au sujet d'un PLQ. Un PLQ se situe au niveau local, c'est pour cela qu'ils ont voulu descendre le curseur du niveau du canton au niveau de la commune. Ce n'est pas forcément leur proposition qui sera la meilleure : peut-être que les habitants feront le choix du projet de l'Etat.

Ce député Vert demande si, potentiellement, le peuple pourrait être amené à voter sur 12 projets différents.

M. Burri répond par l'affirmative, pour autant que cela émane soit du canton, soit de la commune, soit des propriétaires concernés.

M. Gottschall précise que ce serait tout de même un extrême et que c'est peu vraisemblable. Il revient sur la compétence des communes dans les autres cantons. A Genève, l'Etat maîtrise tout le processus. Donner plus de compétence aux communes à un moment du processus est une première étape : il faut aussi que la commune prenne cette responsabilité. C'est une première étape qui va prendre quelques années pour que cette compétence soit intégrée dans sa structure, dans sa vision de l'aménagement. Il pourrait y avoir une étape suivante pour aller plus loin.

Le député Vert remarque qu'aujourd'hui, il peut y avoir un référendum au niveau communal. Cet échelon existe donc déjà.

M. Burri répond que, jusqu'à l'arrivée de M. Hodgers, l'Etat a toujours ignoré les référendums communaux. C'est le cas par exemple du PLQ de Challendin et des PLQ en face du chemin de la Montagne. Le Conseil d'Etat les a systématiquement ignorés, car cela n'est que consultatif. Le seul qui n'a pas usé de ce droit jusqu'à aujourd'hui est M. Hodgers, qui essaie de renégocier. Le peuple peut voter contre un déclassement, mais pas contre un PLQ.

Le député Vert s'interroge sur la compétence qu'ils donnent aux propriétaires, sachant que les initiants disent s'opposer aux promoteurs, mais que ceux-ci achètent des parcelles ; on peut imaginer un quartier où tous les

propriétaires sont promoteurs. Les propriétaires sont cités nommément dans l'initiative.

M. Burri explique qu'ils sont cités nommément, car ils ne voulaient pas que ce soit forcément un promoteur, mais que ça puisse être aussi un autre habitant concerné qui puisse le faire. Le promoteur a déjà actuellement la faculté de proposer des PLQ. Les initiants élargissent cela à tous les propriétaires.

Le député Vert revient sur l'exemple de la Paumière et demande quelle variante a été retenue.

M. Burri répond que c'est la proposition en haut à droite parmi les 6 variantes.

Le député Vert observe qu'ils souhaitent éviter les blocages, mais dans leur proposition, il peut y avoir régulièrement des boucles, car un nouveau PLQ peut être proposé. Il demande ce qui va éviter qu'il y ait des tentatives régulières de refonte du PLQ.

M. Burri répond qu'un délai d'une année est donné pour faire une alternative. Si le PLQ est refondu de A à Z, il faut le représenter. Si ce sont des changements mineurs, il n'y a pas besoin de refaire la boucle. Les études préliminaires prennent beaucoup de temps dans un PLQ ; avec des changements mineurs, il n'y a pas à refaire ces études. Selon eux, ils ne passeront pratiquement jamais par une boucle où il faudra recommencer.

Le même député Vert demande ce qui va empêcher le propriétaire de reproposer un PLQ après la votation.

M. Burri répond que, une fois qu'il y a eu le vote, on ne peut plus revenir dessus.

Enfin le député Vert estime que, d'après la lecture qu'il fait du texte, cela peut recommencer, vu qu'il y a la possibilité de challenger un PLQ.

M. Burri répond qu'il y a cette possibilité pour un PLQ en force depuis plusieurs années. Pour eux, cela vise les vieux PLQ de 20 à 30 ans. D'après leur avocat, le cas évoqué par M. Martin ne peut pas arriver. Cela dit, ils sont prêts à changer si le texte est ambigu, car ce n'est pas leur volonté : leur but est qu'on puisse revoir des PLQ de plus de 20 ans.

Une députée du PLR n'est pas convaincue que ce projet permettra une réalisation plus rapide de logements. La commune a déjà la possibilité d'avoir la main sur le projet et de le soumettre au canton, via un PLQ d'initiative communale. Leur proposition est qu'il y ait une concertation sur un premier projet, puis l'élaboration d'un second projet s'il y a un refus par le conseil municipal. Ce second PLQ pourrait être réalisé soit par le canton, soit par la commune, soit par les propriétaires. Si le canton a proposé un PLQ, c'est qu'il

en était convaincu, donc elle imagine mal qu'il en propose un autre. Quant aux autorités communales, si elles sont concernées et ont participé à la concertation, et se sont assurées que les propositions issues de la concertation ont été prises en compte ou étudiées, le conseil municipal ne devrait pas refuser le projet. Ainsi, vraisemblablement, ce seraient les propriétaires qui devraient faire ce PLQ. Cependant, elle imagine mal qu'il y ait de nombreux propriétaires sur le canton prêts à se lancer dans un tel processus, car cela prend beaucoup de temps et est complexe. S'il y a un deuxième PLQ, elle demande qui va payer sa réalisation. De plus, un deuxième processus de concertation risque de lasser les gens, qui risquent de ne plus venir à la seconde concertation, et il risque d'y avoir un public différent entre les deux concertations. Les processus n'iront pas forcément plus vite. Par ailleurs, elle demande ce qui se passe si le deuxième PLQ est aussi refusé. Enfin, tout cela n'empêchera pas qu'il y ait des recours comme c'est le cas actuellement.

M. Burri répond que les alternatives présentées ont été financées par les propriétaires eux-mêmes. Cela a coûté 15 000 à 20 000 francs dans les deux cas. La base d'étude faite par l'Etat n'a pas été refaite. Si l'Etat fait bien son travail de concertation et prend en compte les demandes, il n'y aura pas de suite et d'alternative. Dans les deux projets qu'il a présentés, un temps énorme a été passé dessus, les gens se sont profondément investis. Par ailleurs, s'il devait y avoir un projet alternatif, tout va se jouer dans ce deuxième tour où les gens ont la possibilité de proposer des alternatives. Une fois qu'une alternative a été décidée via le vote populaire, selon eux, c'est figé, et c'est celle-là qui doit être réalisée. Le circuit ne recommence pas. C'est la personne ou l'entité qui veut présenter une alternative qui doit la financer.

M. Gottschall ajoute que, si les deux interlocuteurs ont le même pouvoir, la discussion n'est pas la même que si la commune sait qu'elle doit se plier à la volonté de l'Etat. Ils sont convaincus que si, dès le départ, il y a un esprit de véritable concertation, cela se passera beaucoup mieux.

La même députée du PLR pense que les autorités communales ont un grand poids pour faire en sorte que ces concertations fonctionnent. Peut-être que certaines ne l'utilisent pas suffisamment.

Une députée MCG abonde dans le sens des initiants. Elle a elle-même expérimenté plusieurs des points évoqués, notamment quant à la manière dont les communes sont traitées. Quand elle siégeait à la commission de naturalisation de la Ville de Genève, l'Etat ignorait les préavis communaux. Elle trouve que l'école genevoise d'architecture sévit depuis une cinquantaine d'années et produit des réalisations lugubres. Elle illustre cela par l'exemple de l'ancienne scierie, qui a été remplacée par un bâtiment gris très triste. Elle demande s'ils ont réfléchi à la question du déclassement.

M. Gottschall répond que ce processus est déjà démocratique dans la mesure où c'est le Grand Conseil qui décide, et il y a un processus de recours et de référendum. Les déclassements sont moins faciles maintenant qu'avant, car la population réagit. Ils ont estimé que cette forme de démocratie là était suffisante. Il y a aussi la question de l'unité de la matière de l'initiative, et du fait qu'on ne peut pas passer de rien à tout d'un seul coup. Il faut un processus décisionnel d'expérimentation.

Une députée MCG demande si leur initiative prévoit une possibilité de revenir sur d'anciens PLQ.

M. Burri indique que leur initiative prévoit le droit de revoir d'anciens PLQ, comme ceux qui traînent depuis 20 ans et ne sont pas encore réalisés.

Cette députée évoque l'ancienne appellation « plan d'aménagement » et demande si elle peut être incluse dans leur proposition.

M. Burri répond que leur initiative concerne exclusivement les PLQ. Toutefois, si cela est considéré comme un PLQ, cela sera pris en compte : tout ce qui est aujourd'hui considéré comme un PLQ est pris en compte dans l'initiative.

Un député S partage leur sensibilité sur l'absence de concertation, sur une certaine pratique de l'autorité entre les années 2000 et 2015, sur la verticalité sans tenir compte de diverses sensibilités. Cela dit, il ne partage quasiment aucune autre de leurs considérations. Les initiants disent que leur texte les rapprocherait du modèle suisse. Il demande s'il existe un modèle suisse qui prévoit une compétence triple (commune, canton et propriétaires) pour l'outil central d'aménagement qu'est le PLQ. Si c'est le cas, il souhaiterait le connaître.

M. Burri répond que c'est ainsi dans la majorité des cas. Il y a quand même une gradation : il y a le PDCn, qu'il faut suivre. Après le PDCn qui fixe un certain nombre d'éléments, il y a la forme. Généralement, les communes s'en occupent. Ensuite, le propriétaire propose ce qu'il va faire. C'est un peu ce qu'ils proposent là : ils ne touchent pas au PDCn, et ils souhaitent se rapprocher du reste de la Suisse en donnant plus de pouvoir à la commune pour agir, puis les citoyens de la commune peuvent agir pour faire cette différence. C'est donc plus proche du modèle suisse. A Genève, il y a davantage un modèle français.

Ce député S résume : ils proposent un croisement entre un système « jacobin » et un système « valaisan ». Ils auraient pu proposer une initiative qui décentralise la politique d'adoption des PLQ et la confier aux communes, comme dans le reste de la Suisse. Ici, ils proposent un système hybride. Il demande s'ils peuvent confirmer qu'il existe ailleurs en Suisse une compétence

hybride canton-commune pour l'adoption des PLQ. Personnellement, il n'en connaît pas.

M. Burri répond que, sur ce point particulier, il ne s'avancerait pas.

Le député S évoque encore l'alinéa 4 sur l'élaboration des PLQ par les propriétaires. Ils ont dit tout à l'heure que cela sera possible uniquement pour de vieux PLQ. Or, tel que rédigé, le texte ne fait pas de distinction entre un vieux PLQ et un PLQ récent : en tout temps, un propriétaire peut déclencher la procédure. Il demande ce qui, à leurs yeux, est un vieux PLQ.

M. Gottschall répond qu'il s'agit d'une liste définie par l'OU. Il y a environ 120 vieux PLQ. Il revient sur sa première question. Actuellement, la commune n'a pas de pouvoir formel. On est obligé de procéder par étapes, on ne peut pas d'un coup transférer toute la compétence à la commune. Il faut d'abord apprendre à déléguer la compétence aux communes, puis voir ce qui va se passer.

Ce député S observe encore que la réponse qu'ils apportent à la réalité de la concertation est de corriger cette asymétrie de pouvoir en donnant un pouvoir important aux propriétaires privés. Il est un peu mal à l'aise à l'idée qu'il puisse y avoir une votation populaire avec d'un côté des projets amenés par des propriétaires privés qui défendent leur intérêt privé, face à un projet émanant des autorités qui sont démocratiquement élues, choisies par le plus grand nombre.

M. Gottschall répond que le PDCn est une cautèle : tous les PLQ qui seront proposés seront contraints par le PDCn et ses conditions-cadres. Il n'y a donc aucun problème. Il pense d'ailleurs que ce cas de figure n'arrivera pas, car si, en amont, la commune et l'Etat ont le même pouvoir, la concertation fera qu'on n'arrivera pas à de telles situations. A la fin, ça ne peut qu'améliorer le processus.

Le président demande si l'office de l'urbanisme dispose de cette liste d'anciens PLQ.

M. Sylvain Ferretti, directeur général de l'OU, répond par l'affirmative. Ce sont tous les PLQ en force. Ils ont fait une analyse par année et une analyse par solde de potentiel à bâtir restant. Plus un PLQ est ancien, moins il reste de potentiel à bâtir. Pour estimer l'ancienneté, il y a une forme de jurisprudence autour de 15 ans. Pour revoir un PLQ, il faudrait que les circonstances aient objectivement changé de manière importante. Après, cela dépend de ce qu'on entend par « revoir » : soit faire des améliorations restant dans la base légale du PLQ, soit refaire un PLQ en l'abrogeant et en faisant un nouveau par-dessus. Il faut être au clair sur ces notions-là.

Le président estime qu'un point de situation sur ce sujet serait opportun.

Un député EAG pense qu'il serait important de savoir quels sont les PLQ qui n'ont pas encore été instrumentés.

Un député Vert souligne qu'aucun lien ne peut être fait entre les différents critères de réflexion de cette liste et ce qui est pointé par l'initiative.

Le député S relève que le qualificatif concernant l'ancienneté des PLQ n'apparaît pas dans le texte.

M. Burri précise que c'est ce genre de points qu'ils sont prêts à retravailler.

Une députée Vert demande pourquoi ils conservent l'art. 6, al. 7, qui permet de se passer de l'enquête publique, étant donné leur visée démocratique.

M. Burri répond qu'ils ont essayé de modifier le moins possible la législation existante, afin de ne pas faire une révolution, mais une évolution. Ce point-là n'était pas le plus important pour eux, mais ils sont prêts à le revoir si les commissaires y tiennent.

La députée Verte poursuit en évoquant la votation et le fait de proposer différents projets. Le cas échéant, la commune devra proposer un autre projet face à quelque chose qui ne lui correspond pas du tout. Au niveau communal, il est relativement facile de récolter des signatures pour un référendum. Le coût d'une votation pour une commune n'est pas rien et pèse assez lourd dans le budget annuel. S'il y a un projet soutenu par la commune et un autre qui ne lui correspond pas, elle devra mettre des moyens dans la communication. Face à cela, des propriétaires et promoteurs ayant les moyens de faire une communication séduisante auront forcément un avantage auprès de la population. Cela induit plusieurs revers.

M. Gottschall répond que ce n'est pas propre à cette initiative.

La députée Verte évoque encore la concertation : du moment où les gens estiment que la densité est trop importante, ils penseront ne pas avoir été entendus. Les communes ont tout ce dont elles ont besoin pour faire de la concertation, elles travaillent avec l'Etat pour avoir une concertation de qualité, mais si le cadre donné par le PDCn ne convient pas aux gens, par exemple s'ils trouvent que c'est trop dense, ceux-ci vont repartir en estimant ne pas avoir été entendus.

M. Burri répond que l'initiative vise à ce que les gens qui ne sont pas d'accord proposent un projet alternatif en respectant le PDCn. Cela met les gens devant leurs responsabilités. Ils doivent en plus convaincre le peuple qui vit là et sera concerné par le projet. Il s'agit d'éviter que les gens refusent simplement, sans rien proposer derrière. A Genève, on vote sur quasiment tous les sujets, mais l'urbanisme reste un tabou, on ne peut pas mettre en cause le

PDCn. Cela est dommage. De plus, il y a beaucoup d'architectes-urbanistes de grande qualité et qui pourraient proposer des choses.

Une députée S évoque le fait que le PDCn fixe une densité et demande si c'est contraignant uniquement pour les autorités ou seulement pour les propriétaires.

M. Burri répond que c'est aussi contraignant pour les propriétaires. Si le PDCn fixe à 1,2 de densité et qu'un propriétaire propose un projet alternatif à 0,8, cela sera refusé. On ne peut pas y déroger.

La députée S poursuit en demandant s'il n'y a pas un risque qu'il y ait toujours la politique de « not in my backyard ». Pour le quartier de l'Etang, il y a eu une concertation avec les habitants et pas d'oppositions ; il demande si finalement la rive droite va avoir tous les grands immeubles et la rive gauche les petits immeubles, car les gens ont plus de moyens pour proposer des alternatives.

M. Burri répond que l'important est la forme, pas la taille des immeubles. Cela est défini dans le PDCn. Il n'est pas possible de dire que l'on ne veut pas de densité si elle est prévue dans le PDCn.

M. Gottschall ajoute que, pour la zone villas, un travail a été fait en concertation avec Pic-Vert et l'Etat pour définir le modèle de densification de la zone villas. La commune a la responsabilité de définir quelles zones villas peuvent être densifiées, puis il y a un processus pour réserver de la surface de pleine terre, etc. C'est une démarche de concertation qu'il trouve réussie.

Le député d'Ensemble à Gauche indique que, comme magistrat, il a participé à des processus de concertation et a constaté que des intérêts fondamentaux sont en jeu : ceux des propriétaires et ceux de la collectivité, avec la nécessité de construire des logements pour éviter le trafic pendulaire qui pollue. Il voit mal comment leur procédure va réussir à médier ces deux intérêts fondamentaux. Il comprend qu'ils puissent critiquer certains projets architecturaux. Il demande s'ils seraient d'accord d'intégrer les densités dans leur initiative. Les déclassements n'intègrent pas les densités à l'heure actuelle, ou quand ils le font comme avec la Tulette, cela n'est pas respecté. S'il n'y a pas une densité inscrite dès le départ, cela va mal se passer et risque de prolonger les processus.

M. Burri répond que les densités sont notées dans le PDCn. L'initiative précise qu'il faut se référer au PDCn. On ne peut pas se soustraire à cela.

M. Gottschall précise que 3 zones ont été définies dans le canton : la zone de forte densification (centre-ville), la densification moyenne à modérée (périphérie urbaine) et la densification faible (couronne après la couronne suburbaine). Ces zones sont définies dans le PDCn, avec des minimums à

respecter. Pour la zone intermédiaire, c'est de 1,2 à 1,8. Le problème est qu'aujourd'hui, on veut densifier à tout prix. Or, il trouve illusoire de penser que les Vaudois et les Français vont vouloir venir habiter dans le quartier de l'Etang.

Un nouveau député S revient sur le fait que les PLQ alternatifs devraient comporter le même nombre de logements. Cela lui semble être un indicateur plus intéressant que la densité, qui est un minimum et dépend de la surface considérée. Il demande si les PLQ alternatifs devront nécessairement couvrir le même nombre de parcelles et comporter le même nombre de logements ou en tout cas le même nombre de surfaces brutes de plancher.

M. Burri répond par l'affirmative, vu qu'il ne sera pas possible de construire différemment que ce qu'indique le PDCn. La densité est inscrite dans le PDCn. Dans l'esprit, le PLQ fait une certaine surface, et donc l'alternative doit avoir la même surface.

Le député S poursuit et observe qu'aucun de ces éléments ne figure dans le texte.

M. Burri répond que cela peut tout à fait être intégré si cela manque.

Le même député S estime que le délai de 12 mois paraît un peu court. Même si un certain nombre d'études ont déjà été faites, le fait de remanier les gabarits ou les implantations dans un PLQ change plusieurs éléments : il faut refaire des études d'ouvrage, acoustiques, de report de trafic, etc., faire des rapports explicatifs, engager des mandataires... Il a un doute sur le fait de pouvoir faire cela en 12 mois et, en plus, cela va générer des surcoûts importants. Il voit mal les propriétaires privés dépenser leur propre argent pour cela et accepter qu'il soit perdu si le projet n'est pas retenu. Il y a aussi un risque que le surcoût soit reporté sur les futurs logements.

M. Burri répond que, dans les projets présentés, les propriétaires ont financé et cela s'est fait dans un délai de 6 à 18 mois, car les gens étaient motivés et y croyaient. Ce qui prend un temps énorme, c'est l'état des lieux, et cela n'a pas à être refait. Au niveau des coûts, c'est celui qui présente l'alternative qui la finance ; ce n'est pas à l'Etat de le faire.

Ce député S évoque encore un contre-exemple : le PLQ des Passereaux à Lancy. Il y avait un PLQ en force, les habitants ont demandé au département de proposer un PLQ alternatif, ce qui a été accepté. Le département a donné un délai et quelques cautèles. Résultat, 7 ans plus tard, il n'y a toujours pas de projet. Ce projet lui semble un assez bon exemple pour la mise en œuvre de l'initiative, et le constat qu'on peut en faire est que cela démontre dans ce cas précis que le délai évoqué par l'initiative n'est pas tenu ou tenable. C'est dans ce sens qu'il faisait cette remarque.

M. Burri précise que c'est une motion du Grand Conseil qui a demandé à M. Hodgers de laisser les habitants proposer une alternative. Si cela ne s'est pas encore réalisé, c'est parce qu'en cours de route, une école non prévue à la base est venue s'y greffer. S'ils s'en étaient tenus à ce qui était prévu, ce projet pourrait être en force aujourd'hui.

Ce député S observe encore que c'est pour ça qu'il mentionnait cet exemple : les temps longs de l'urbanisme font que les délais sont durs à tenir et que les conditions changent.

Un député Vert remarque que les PLQ créent souvent des frustrations, car ils sont la somme de nombreuses contraintes. La collectivité est là pour faire l'arbitrage. Il a des doutes quant au fait que les propriétaires pourront résoudre cette équation par eux-mêmes. Il faut mettre à jour les études d'impact, il faut passer l'enquête technique... Il demande ce qui garantit que les projets alternatifs passent les filtres de l'enquête technique.

M. Burri répond que c'est parce qu'il y a une masse d'habitants qui reste la même. Il n'y a que des petites modifications. Il n'y a pas besoin de recommencer les études à zéro. Parfois, il faut étudier certains éléments, comme ça a été le cas dans un des projets, mais cela a pris trois semaines. Cela a certes un coût.

Ce même député Vert demande si le PLQ alternatif a reçu la validation de tous les services de l'Etat quand il est présenté à la population.

M. Burri répond par l'affirmative. Le projet présenté doit tenir la route.

Ce député Vert imagine dans ce cas qu'il ne sera pas très différent du projet initial. Il demande si le projet évoqué par M. Burri a passé l'enquête technique.

M. Burri répond qu'à l'époque, ils voulaient le déposer. Trois semaines avant le dépôt, l'Etat a changé son fusil d'épaule et a dit que, s'ils voulaient le déposer, il fallait le faire comme si c'était une autorisation de construire et donc payer 300 000 francs. Ils ont donc renoncé. Aujourd'hui, cela ne pourrait plus se faire, car, depuis, des propriétaires ont attaqué l'Etat au TF et ont eu gain de cause, en disant que c'était abusif de demander des montants pareils.

Audition du département

- *M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat*
- *M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, OU – direction juridique*
- *M^{me} Delphine Lambert, juriste, OU – direction juridique*

En présence de M. Jérôme Savary, secrétaire général adjoint du DT

M. Hodgers explique que le département comprend les intentions des initiants quant au processus participatif : la philosophie de « faire avec » est selon lui parfaitement juste, même si ce n'est pas toujours évident. Cependant, il voit un risque que cette initiative crée une usine à gaz sans répondre à cet impératif démocratique et participatif. Il constate que certains projets décriés, comme les Allières ou l'Etang, sont des PLQ votés à l'unanimité du conseil municipal, sans opposition. Les choses ne sont donc pas si simples. Le département va faire une présentation sur le plan technique, puis il souhaiterait une discussion politique sur la question d'un contreprojet.

M. Pauli commente le texte de l'initiative. L'art. 5A, al. 1 LGZD ajoute les propriétaires concernés, et l'alinéa 4 donne aux propriétaires la possibilité de solliciter du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leurs parcelles. De là, ce sont eux qui déterminent le périmètre et le programme du PLQ. Actuellement, les propriétaires ont déjà la possibilité de demander et d'intervenir dans l'élaboration d'un PLQ, mais avec un encadrement légal. En effet, les avant-projets sur la base desquels le département travaille, ce sont en principe ceux des propriétaires ou des promoteurs. C'est en général le fruit d'une demande de renseignement, qui doit être « contresignée par la majorité, en surface et en nombre, des propriétaires et ayants droit des terrains directement concernés » (art. 13A al. 2 2^e phrase LaLAT et art. 2 al. 5 RGZD). Il y a donc un premier tour de piste qui est effectué. Ils ont aussi le droit de demander l'adoption d'un PLQ (art. 13A al. 5 LaLAT). En cas de refus du département, le propriétaire peut s'adresser au Conseil d'Etat qui doit rendre une décision dans les trois mois. Si le Conseil d'Etat confirme le refus, le propriétaire peut s'adresser à la Chambre administrative de la Cour de justice (CACJ) (art. 13A al. 4 LaLAT). Depuis 20 ans que cette disposition existe, la CACJ n'a jamais été saisie d'une telle demande. Le département dit oui dans la plupart des cas, et quand il dit non, c'est que c'est fondé.

La différence avec le texte de l'initiative, c'est que, dans le système actuel, c'est le département qui procède à l'arbitrage, qui détermine le périmètre exact du PLQ et le programme. L'initiative indique que les propriétaires peuvent « solliciter [...] concernant leurs parcelles ». La question est de savoir ce qu'il en est si, au milieu, un propriétaire n'est pas d'accord : est-ce que

rigoureusement tous les propriétaires doivent être d'accord, ou est-ce qu'on peut englober une parcelle d'un propriétaire qui n'est pas d'accord ou a un autre programme ? Ensuite, il y a le contenu même. La zone de développement est une zone mixte : on peut y faire des logements, des activités... ; *quid* si les propriétaires décident de ne faire que des bureaux ? Ce n'est pas illégal. En zone ordinaire, face à cela, il y a l'instrument des PUS, qui déterminent un certain pourcentage de logements. Pour la zone de développement, actuellement le problème ne se pose pas, car ce sont les autorités qui maîtrisent la confection du PLQ. Avec l'initiative, ce sont les propriétaires qui décident et on ne peut rien faire contre, du moment que ce n'est pas illégal.

Si on prend l'initiative dans sa globalité, on a l'impression qu'elle met en place un système de freinage ou de blocage. Il s'agit de freiner un premier PLQ qui arrive devant le conseil municipal et qui reçoit un préavis défavorable, et de le suspendre pendant un an pour donner le temps de concevoir un autre PLQ. L'art. 5A al. 5 de l'initiative dit que, si plusieurs projets de PLQ sont soumis au Conseil d'Etat, il faut organiser une votation communale. Cela concerne le premier PLQ qui a reçu un préavis défavorable du municipal, ainsi que le PLQ alternatif qui est établi par les propriétaires. La votation communale doit déterminer le projet qui doit être retenu pour engager la procédure prévue à l'art. 6. Or, cette votation n'est pas uniquement dans ce cas de PLQ alternatif. On pourrait imaginer que la commune ou le département engage l'élaboration d'un PLQ, puis reçoit une lettre des propriétaires qui disent qu'eux aussi engagent l'élaboration d'un PLQ différent. Dans ce cas-là, cela crée aussi ce cas de figure ; il faudra gérer cette éventualité et savoir quand on peut engager une procédure. Pour les plans de site, le Grand Conseil avait imaginé de donner aux associations de protection du patrimoine la faculté d'élaborer des plans de site. En pratique, cela s'est avéré compliqué et, finalement, le Grand Conseil a abrogé cette disposition pour que ce soit les autorités qui fassent la pesée des intérêts et soient chargées de l'élaboration.

S'il y a un préavis défavorable communal (du conseil municipal ou suite à un référendum municipal), l'initiative imagine qu'il y a une suspension automatique et les propriétaires ou la commune du périmètre concerné doivent proposer un projet de PLQ alternatif dans un délai de 12 mois. Suite à cela, dans la perspective de l'art. 5A al. 5, il faut organiser une votation communale pour déterminer le projet qui doit être retenu pour engager la procédure. Cela crée un risque de boucle : si le vote communal se porte sur un projet de PLQ alternatif, il faudra engager la procédure au stade de l'enquête publique. Le conseil municipal devrait donc se prononcer à nouveau, et peut potentiellement se prononcer défavorablement. Dans ce cas-là, tout recommence : il y aurait une nouvelle suspension de la procédure de 12 mois, donnant le temps aux

propriétaires ou à la commune d'élaborer un troisième projet de PLQ alternatif, qui sera ensuite soumis à une votation communale. La boucle peut en théorie être sans fin. Il rappelle le cas du PLQ Isaac-Machard à Versoix, qui était d'initiative communale, puis, arrivé au stade du municipal, le conseil municipal l'a préavisé défavorablement, la commune s'est opposée et le Grand Conseil a décidé de lui donner raison, ce qui fait que le PLQ a été abandonné.

Dans l'audition des initiants, il a cru comprendre qu'ils disaient que le PLQ alternatif ne comprendrait que des modifications mineures, qui ne nécessiteraient pas de rouvrir l'enquête publique. Il n'est pas certain qu'on puisse interpréter ainsi l'article traitant des modifications en cours de procédure : à la fin de l'art. 5 al. 5, il est dit : « pour déterminer celui qui devra être retenu pour engager la procédure prévue à l'article 6 ». C'est écrit « engager » et non « reprendre » ; « engager » signifie que l'on recommence à l'enquête publique. Dans la loi, il y a la possibilité que, si un PLQ a été adopté et prévoit des constructions de manière assez précise et qu'après on revient faire un PLQ qui concrétise cette même solution, on peut se passer d'enquête publique et aller directement au conseil municipal ; en pratique, ils ne le font pas, car c'est très délicat de savoir si vraiment les modifications en question sont importantes ou non. Ils évitent donc de s'abstenir de passer par l'enquête publique. En tout cas, étant donné la façon dont l'initiative est formulée, il n'y a pas la possibilité de sauter une étape.

De plus, cette proposition va un peu à l'encontre du processus de concertation : quelle que soit l'entité publique qui élabore le PLQ, un processus de concertation demande beaucoup de temps et d'énergie, mais a l'objectif commun d'essayer d'arriver à une version du PLQ qui satisfasse plus ou moins tout le monde. Si, d'entrée, il y a la perspective qu'il puisse y avoir une autre entité qui fait elle-même son PLQ, c'est un peu à l'encontre de cela. Globalement, il risque d'y avoir un épuisement de l'intérêt à participer à la concertation. Cela pose aussi des problèmes en termes de ressources financières et humaines. Par ailleurs, on peut imaginer qu'un PLQ ne plaise pas, et que, pour le contrecarrer, la commune fasse un plan de site ou un PUS. Dans la législation, il a été mis en place un processus qui fait que, à partir du moment où il y a un plan de quartier en force, il y a interdiction d'élaborer un PUS ou un plan de site sur ce périmètre pour un délai de 5 ans. Pour les PLQ, il y a plusieurs entités qui peuvent les élaborer (Grand Conseil, Conseil d'Etat et la commune), mais ils n'ont pas éprouvé le besoin jusqu'ici d'avoir des règles de concours ; jusqu'à présent, ils arrivent à s'en sortir.

Un autre élément est l'obligation de devoir suivre toutes les conditions et les recommandations qu'émettront les communes qui n'apparaissent pas illégales. La mention « qui respectent les exigences légales » est déjà issue

d'un contreprojet d'il y a quelques années, et c'est en pratique assez difficile, car les problèmes rencontrés avec les PLQ ne sont pas tellement liés au respect des exigences légales, mais plutôt à l'abus de droit. Il y a toutes sortes de notions indéterminées, des précisions, des services préavis qui rendent des préavis et, si on s'en écarte, il faut le justifier. Ainsi, ils sont assez mal à l'aise avec le fait de bloquer un PLQ sous prétexte qu'il ne respecte pas les exigences légales, cela ne se fait pratiquement jamais. Cependant, la proposition de l'initiative risque de donner un droit de veto indirect aux communes : il y a des réserves émises par le conseil municipal qui respectent les exigences légales (diminuer les m² de SBP, les hauteurs, attendre l'arrivée du tram avant de délivrer l'autorisation de construire...), mais qui impliquent des changements du plan, demandent de revoir un certain nombre de choses, au point que cela pourrait obliger à redémarrer la procédure d'adoption du plan à zéro. La commune imposerait totalement son point de vue sans qu'il y ait une discussion. Cela pourrait aussi revenir à balayer des propositions issues du processus de concertation. La législation actuelle est issue d'un contreprojet à l'IN 29 en 1992 « Pour une autonomie des communes » et prévoit que, s'il y a un conflit entre la commune et l'Etat, la commune s'oppose et c'est le Grand Conseil qui se fait l'arbitre entre les deux. Ce système semble fonctionner jusqu'à présent et paraît suffisant. Il cite différents exemples : le PLQ Cité de la musique, avec un préavis défavorable et un abandon du PLQ ; le PLQ Cirses à Veyrier, avec un préavis négatif par la population, mais, après discussions, une adoption du PLQ en intégrant des demandes et finalement la commune ne s'est pas opposée ; enfin, le PLQ Isaac-Machard à Versoix, où la commune s'est opposée, le Grand Conseil a donné suite et le PLQ a été abandonné.

M. Hodgers relève qu'un point d'attention majeur est que les communes peuvent contraindre le canton. Elles pourraient avoir plusieurs demandes qui ne seraient pas illégales, et auxquelles ils ne pourraient donc pas s'opposer. De plus, dans le cadre des PLQ, des infrastructures comme un cycle ou le bureau des autos sont parfois prévues, qui font partie d'un deal avec la commune ; avec la proposition de l'initiative, si la commune n'est pas d'accord pour l'infrastructure, la question est de savoir où ira cette infrastructure après pour répondre aux besoins cantonaux. Il y a là un enjeu majeur : il faut faire de la participation, mais le dernier mot doit rester au canton, car il est le garant de la cohérence territoriale. Par ailleurs, la démocratie suisse sait comment faire voter une alternative : l'initiative, le contreprojet et la question subsidiaire. Cependant, l'IN 176 peut donner lieu à une situation où il y aurait 4 PLQ en jeu. Cette alternative entre 4 propositions n'est pas pratiquée en démocratie suisse. Contrairement au vote sur les initiatives et contreprojets, voter pour le statu quo n'est ici pas possible, il y a obligation de voter sur un PLQ.

D'un point de vue démocratique, parfois le canton décide et va de l'avant, mais la population a la possibilité de refuser des projets, comme des MZ, et c'est respecté. Le peuple genevois cantonal a le dernier mot. L'initiative donne la capacité à des propriétaires et aux communes d'imposer des choses au canton ; cela peut être très problématique, car le canton et le peuple cantonal se feraient imposer des choses par une commune, ce qui ne joue pas en termes de hiérarchie dans cette démocratie. Il en a discuté avec les initiants et ce n'est pas leur intention première, mais la rédaction de l'initiative produit ces effets-là. Il revient au schéma montrant les risques de boucle : s'il y a un préavis favorable du conseil municipal, mais qu'il y a un référendum et que la population vote contre le projet, il y a suspension automatique et élaboration d'un PLQ alternatif. On demandera ensuite à la population communale de revoter quelque chose qu'elle a déjà voté et, si le projet alternatif est retenu, la boucle peut recommencer. Selon eux, c'est un des points sur lesquels il ne faut pas entrer en matière dans l'initiative. Le système actuel marche assez bien, le dernier mot revient au Grand Conseil en cas de désaccord. On peut y ajouter des aspects plus participatifs, mais il faut en tout cas garder un seul axe pour le déroulement de la procédure.

Le président précise que les initiants ont clairement dit que plusieurs PLQ pouvaient être soumis au vote. Concernant leur dernière remarque, les initiants ont affirmé qu'une fois que la votation avait eu lieu, cela s'arrête là.

M. Hodgers répond que c'est ce que disent les initiants, mais que, si on applique le texte, cela risque de créer ces boucles. Le texte parle d'« engager » la procédure, ce qui oblige à engager la procédure classique, avec le municipal, l'enquête publique, etc. Les initiants ont peut-être réalisé après coup qu'il ne fallait pas mettre ce verbe-là, mais il est effectivement dans le texte qui devrait s'appliquer si l'initiative était adoptée.

Le président ouvre le tour des questions.

Un député socialiste observe que les initiants ont évoqué que les magistrats précédents avaient tendance à se passer des préavis communaux et à aller avec les PLQ malgré des préavis défavorables, et que M. Hodgers était le seul à ne pas procéder de la sorte. Cela dit, dans les conseils municipaux, il y a deux options quand on n'est pas tout à fait d'accord avec tout ce que contient le projet de PLQ : soit dire « non » et discuter, soit dire « oui, mais », avec la crainte que le « mais » soit ignoré. Il y a toujours un peu cette discussion dans les conseils municipaux au moment des préavis. Il demande comment on pourrait arriver à donner un peu plus de pertinence, sans permettre un droit de veto, pour que les communes intéressées à développer puissent avoir des avis qui soient pris en compte.

M. Hodgers répond que tout ne peut pas se régler dans la loi. Il faut avoir le sens de l'écoute et du compromis. Lui-même est dans ces discussions, et quand il trouve qu'une commune soulève des questions pertinentes, il en fait part à ses offices. A l'inverse, il y a parfois des demandes des communes qui contrecarrent les intérêts cantonaux. Tous les outils légaux pour cela existent, et le reste est une question d'attitude, de culture politique et de culture du dialogue. Parfois, c'est un problème de deux ou trois dossiers, où il y a un désaccord avec la commune, et cela remonte au Grand Conseil pour qu'il tranche, et parfois c'est un cas systématique où ça ne marche jamais. La procédure d'adoption est un long dialogue qui se joue sur une décennie. De plus, l'initiative pose un autre problème démocratique : pourquoi les habitants du quartier concerné n'ont-ils aucun droit dans cette initiative, mais les propriétaires oui ? Cette initiative vient complexifier une chose pour laquelle des mécanismes en cas de désaccord existent et sont bons. Les cas de désaccords ne sont finalement pas si nombreux, quand on voit le nombre de PLQ adoptés ces dernières années.

Le député socialiste évoque encore la question de l'outil PLQ : un PLQ et toute la procédure qui l'entoure prennent environ 10 ans. La problématique actuelle est qu'on élabore des PLQ et que, entre-temps, les politiques publiques changent, les élus changent, éventuellement les propriétaires changent, et on se retrouve avec des PLQ qui sont obsolètes ou en tout cas à reprendre. Il demande comment rendre cet outil plus souple et efficace ; il est actuellement très rigide dans sa méthodologie et complexe d'un point de vue graphique, les professionnels s'en plaignent. Il demande où en est la réforme PLQ qui avait été initiée par le département.

M. Hodgers répond qu'il a repris le département de M. Longchamp fin 2013, au moment où était lancée cette réforme : le mot d'ordre de cette réforme était de « libérer les architectes ». Il s'agissait qu'ils ne soient plus obligés de dessiner extrêmement précisément les aires d'implantation. Or, dans les faits, tout le monde demande que ce soit très précis. Aujourd'hui, on est devenu ultra précis et chacun veut avoir la garantie que tel ou tel élément soit inscrit au centimètre près. C'est un peu ce qui est resté de cette réforme ; le PLQ s'est petit à petit rigidifié, par exigence des différents acteurs, notamment des propriétaires.

M. Ferretti ajoute que la réforme a eu lieu. L'outil est aujourd'hui stabilisé et, dans la pratique, ils sont tout le temps en évolution. Ils sont en train de développer un outil pour analyser les questions de climat urbain. Cela n'existait pas il y a cinq ans. De nouvelles exigences s'ajoutent en permanence. Le graphisme est un peu lourd, car il est aussi rattaché à des contraintes légales de droits réels qui ont été mis en place dans le cadre du plan. La manière de

faire est en constante évolution en fonction du contexte et dans un dialogue assez régulier entre les professionnels, les administrations et les communes. Le but est de l'utiliser au mieux, mais ce n'est pas magique non plus : il y a des intentions d'utilisation de l'outil assez divergentes entre les acteurs qui gravitent autour de cet outil. Aujourd'hui, ils sont en train de finaliser le 2^e rapport de la méthode PLQ qui viendrait faire un point d'étape sur la réforme.

Un autre député S indique qu'en préparant le traitement de cette initiative, il s'est dit que son titre pourrait être reformulé « pour un urbanisme plus censitaire à Genève ». La présentation du département a beaucoup insisté sur les communes, ce qu'il comprend d'un point de vue institutionnel. Cela dit, ce qui personnellement le choque le plus dans cette initiative, c'est le déséquilibre démocratique qu'elle porte en elle. Sous l'angle de la sécurité du droit, sa compréhension de l'alinéa 4 nouveau, qui donne le droit aux propriétaires de solliciter en tout temps l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ, est que même un PLQ validé par le peuple peut être remis en cause par n'importe quel propriétaire dès le lendemain. Il demande si cette interprétation est correcte. Quand il a posé la question aux initiants, ils ont dit qu'ils n'avaient pas fixé de délai et qu'ils visaient les vieux PLQ, mais, fondamentalement, le texte ne dit rien à ce propos.

Par ailleurs, les initiants étaient à l'aise avec le fait qu'il puisse y avoir un projet de PLQ validé par un conseil municipal et qu'on puisse lui opposer une multitude d'autres projets privés. Il y a d'une part un projet public répondant à une dynamique démocratique, et d'autre part des projets privés, qui n'ont pas les mêmes intérêts à faire valoir. Cela crée une disproportion dure à accepter s'agissant d'une initiative parlant de démocratie. Les initiants indiquaient qu'ils avaient là la volonté de se rapprocher des pratiques d'autres cantons suisses. Au contraire, lui-même avait le sentiment qu'il n'y a aucun système qui prévoit une telle hybridation de procédure en matière d'aménagement. A titre personnel, il trouve ce texte tellement scandaleux, inopérable et anti-démocratique qu'il a de la peine à concevoir un contreprojet.

M. Pauli répond que, sur la question de « solliciter en tout temps », le droit fédéral ne donne pas une durée de validité à un PLQ. L'art. 21 al. 2 dit : « Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires ». La jurisprudence a précisé cela, en disant que plus un plan est récent, plus on est exigeant sur ces circonstances, et plus il est ancien, moins on sera exigeant. Ce point de l'initiative a été attaqué, mais le Tribunal fédéral a estimé que c'était compatible avec l'art. 21 al. 2, dans le sens où solliciter l'adoption d'un plan, ce n'est pas encore l'adapter. Il a donc laissé passer ce terme. En pratique, si,

le lendemain de la votation, quelqu'un s'y oppose et demande la modification, il pense que le droit fédéral ne le permettrait pas, mais cette formulation est en effet une source de problèmes. Par ailleurs, pour qu'un plan d'affectation du sol soit un plan d'affectation du sol opposable au tiers, il faut qu'il ait été adopté par le canton. Concernant la situation dans les autres cantons, le canton donne aux communes le droit d'adopter un PLQ et le canton vient ensuite ratifier, contrôler, etc., et est plus en retrait.

M. Hodgers remarque qu'on pourrait imaginer que Genève fonctionne comme ça, mais ce n'est pas ce qui est proposé dans l'initiative.

M. Pauli complète en disant que l'initiative met l'accent surtout sur les propriétaires. Il y a un seul canton où il y a quelque chose de similaire : à Zurich, les propriétaires peuvent initier, avec la règle qu'ils doivent posséder au moins deux tiers des surfaces concernées. C'est la seule disposition qu'a trouvée le Tribunal fédéral. Il relève au passage que le droit vaudois comprenait le droit pour les propriétaires de proposer un PLQ il y a une vingtaine d'années, puis ils sont revenus en arrière et cela a disparu de la législation vaudoise.

Une députée MCG exprime sa sensibilité au fait que ce sont toujours les gros promoteurs qui font des projets et non les petits propriétaires, parce qu'on n'arrive pas à les mettre ensemble. Il lui semble que cette initiative pourrait les aider à rester maîtres chez eux. Elle demande quelle est leur sensibilité par rapport au fait que, dans un quartier avec plein de petits propriétaires, des promoteurs essaient de ramasser toutes ces petites constructions anciennes pour en faire d'immenses projets et faire des gains immenses, en privant les gens qui y vivent depuis longtemps. Elle revient sur la disposition évoquée par M. Pauli et demande si elle a disparu parce qu'elle n'était pas utilisée ou s'il y avait d'autres motifs.

M. Pauli répond qu'il l'ignore, mais qu'il a constaté cela, car il se souvenait que cela se trouvait dans la loi vaudoise, mais en la cherchant, il ne l'a pas retrouvée. Il a demandé à l'attaché de direction de l'OU, qui a confirmé que cela avait effectivement été supprimé.

M. Hodgers observe que rien n'empêche les petits propriétaires de développer eux-mêmes. Chacun est maître chez lui, mais les propriétaires n'ont pas tous une âme de promoteur développeur. Rien n'oblige un petit propriétaire à vendre sa parcelle. S'il veut lui-même développer ou se regrouper avec ses voisins pour développer, il peut très bien le faire.

Cette députée MCG évoque encore le fait que le conseil municipal de la Ville de Genève avait essayé d'empêcher un droit de préemption de la Ville sur un bien qui participait à une promotion et dont le vendeur faisait cela pour

que sa famille ait un logement dans la construction prévue. Cela risquait de lui passer sous le nez. Elle trouve cela anti-démocratique.

M. Hodgers répond que ce sont des cas exceptionnels. La garantie de la propriété faite par la Constitution fédérale est respectée à Genève. Cela dit, pour un petit propriétaire retraité, il est rare de se dire qu'on va s'embarquer dans une longue procédure de 10 ans, avec toutes les incertitudes qu'il y a. Une votation populaire peut lui coûter très cher. Les petits propriétaires n'ont pas envie de risquer de perdre leur fortune personnelle sur une incertitude politique.

Enfin, cette députée MCG estime qu'ils ne sont pas encouragés à travailler ensemble.

M. Hodgers assure que si. Ils ont tout à fait la possibilité de travailler ensemble, mais porter un projet de développement est un métier et un risque. Personnellement, il ne prendrait pas ce risque-là. Pour arriver aux documents précis qui sont exigés, il faut des centaines de milliers de francs d'études. Les petits propriétaires peuvent éventuellement le faire, mais le risque est immense si le projet est refusé.

Un député d'Ensemble à Gauche se dit persuadé que cette initiative vise à bloquer le développement sur le canton. Cependant, lors de leur audition, les initiants se sont ralliés au fait que les PLQ devraient tenir compte de la densité. Or, actuellement, les zones donnent une fourchette de densité. Il demande s'ils ne pourraient pas imposer une densité fixe plutôt que des fourchettes. Cela permettrait que tout le monde soit mis au même niveau dans la compétition.

M. Pauli explique que la loi pose une densité minimale par zone, avec des exceptions en lien avec la protection du patrimoine, la végétation, etc. Par contre, au moment de l'adoption du PLQ, c'est un indice qui est fixe, car il faut respecter l'égalité de traitement. Chaque propriétaire a droit au même indice. Les initiants disent que s'il y a un PLQ alternatif, ce sera les mêmes SBP, etc., mais dans le texte de l'initiative, rien ne leur impose cela ; ils peuvent très bien faire un indice plus bas et retenir un autre périmètre.

Ce député EAG poursuit en comprenant qu'il pourrait potentiellement y avoir un cas où l'autorité ferait un PLQ à 2,2, et eux feraient un PLQ à 1,8. Les règles du jeu ne seraient pas communes pour tout le monde.

M. Hodgers le confirme.

Le président annonce au conseiller d'Etat qu'il n'y aura pas de temps pour une discussion sur le contreprojet lors de cette séance. Il lui propose de revenir ultérieurement pour qu'elle puisse avoir lieu.

Audition de la Fédération des associations d'architectes et d'ingénieurs de Genève (FAI)

- *M. Vincent Bujard, président*
- *M^{me} Béatrice Manzoni, présidente de la commission aménagement du territoire et urbanisme*
- *M. Christophe Kobler, membre de la commission*

M. Bujard relève que l'IN 176 interpelle et inquiète la FAI. En effet, elle entraîne un risque important pour l'urbanisme en général et pour l'activité de leurs métiers en particulier. Il y a essentiellement deux risques principaux, avec le changement de procédure proposé dans l'initiative. Le premier risque est celui d'une perte de cohérence, et de prérogatives de l'Etat sur la territorialité et sur l'aménagement du territoire. Le basculement des prérogatives de l'Etat aux communes entraîne un deuxième risque, celui de l'allongement des procédures. Des personnes intéressées à ce que rien ne se passe pourraient alors intervenir de manière abusive pour bloquer les procédures.

M. Kobler passe à une explication détaillée. Il rappelle tout d'abord que l'initiative touche uniquement la loi générale sur les zones de développement. La loi sur les constructions et installations et la LAT ne sont pas concernées. Cette initiative modifie deux articles de la LGZB, avec des conséquences majeures. Elle introduit trois différences : la possibilité d'élaboration des PLQ par les propriétaires, le pouvoir et les responsabilités accrues des communes, ainsi qu'une modification et un bouleversement total du processus d'élaboration et d'adoption des PLQ. Il aborde ensuite le rôle des communes. En principe, la commune prend connaissance du PLQ au moment de l'enquête technique, par le biais du conseil administratif, qui donne son préavis. A la fin de l'enquête publique, la commune reçoit l'ensemble du dossier et l'objet est porté au vote du conseil municipal qui se prononce par un vote sur ce préavis. Ce préavis peut donner lieu à un référendum.

M. Kobler relève que ce projet d'initiative est un réel bouleversement, car un préavis communal négatif arrêterait la procédure. Cela obligerait également à la présentation d'un PLQ alternatif dans un délai de 12 mois. Il s'agit d'un délai relativement court pour produire un PLQ, avec la concertation qui s'accompagne. En cas de préavis favorable sous réserve ou avec conditions de la commune, le département devrait alors suivre les recommandations émises. Ces dernières auraient alors une force d'obligation.

M. Kobler souligne que les risques d'une telle procédure sont nombreux. Il va détailler trois d'entre eux. Premièrement, il aborde le risque de cohérence. Il explique qu'une personne travaillant sur un PLQ le fait pendant plusieurs années. Cela implique une analyse générale en amont, puis un travail sur le

PLQ proprement dit. Il y a donc relativement peu de chances que le conseil municipal maîtrise aussi bien le dossier que les personnes ayant travaillé dessus pendant un temps certain. Deuxièmement, il y a un risque de politisation locale du plan localisé quartier, qui rejoint la perte de cohérence avec une vision plus large.

Il y a un risque que le débat se concentre uniquement sur des enjeux locaux, qui ne sont pas forcément traités seulement dans un PLQ. En principe, les enjeux d'un PLQ dépassent largement ceux d'une commune. Troisièmement, il y a un risque d'allongement de la procédure. Il y a déjà la durée de douze mois lors d'un préavis négatif, qui bloque la procédure. Il y a même la possibilité de déposer plusieurs alternatives de PLQ. Il laisse imaginer ce qui peut se passer dans ces cas-là.

Au niveau des communes, s'il y avait plusieurs PLQ alternatifs déposés, les communes devraient alors déposer une votation communale, afin de choisir le projet de PLQ. Cela impliquerait plusieurs risques : un risque d'allongement des procédures, la perte des enjeux de réflexion à une échelle plus large, un débat strictement contenu au niveau de la commune, ainsi qu'une charge importante pour les communes. En effet, l'organisation d'une votation est chronophage, et demande des moyens financiers et humains conséquents. Il y a un risque de difficulté de mise en œuvre de cette initiative de ce point de vue. De façon générale, le risque majeur est de se retrouver avec 45 politiques d'aménagement différentes. Ce système n'est pas adapté à un canton-ville comme Genève. En effet, Genève a la particularité et la chance d'avoir une structure, l'Etat, qui supervise l'ensemble du territoire genevois. Or, l'IN 176 remet en cause ce principe de base, ce qui effraie la FAI.

En dehors des communes, cette initiative permet aux propriétaires de solliciter, en tout temps, la modification ou l'abrogation d'un PLQ concernant leur parcelle. Les propriétaires peuvent donc déposer un PLQ en tout temps, ce qui implique un risque évident de blocage et d'allongement des procédures. On retrouve le problème plus général d'avoir une entité territoriale cohérente, car on perd la vision cantonale à la base de l'aménagement genevois.

M. Kobler souligne que proposer aux propriétaires de déposer des PLQ pose de nombreuses questions. Il explique qu'il y a deux types de propriétaires en zone de développement. Le premier type comprend ceux qui possédaient un bien avant que la zone soit en développement. Ces derniers ont en principe envie de rester dans leur bien, sans que leur environnement direct soit chamboulé par un développement. Ce ne sont donc généralement pas les premiers motivés à déposer un PLQ pour développer leur quartier. Le deuxième type comprend ceux qui ont acquis la parcelle en ayant connaissance du fait que ce territoire allait passer en zone de développement. Il s'agit plutôt

de promoteurs et de personnes de la construction, qui auront envie de développer, contrairement au premier type de propriétaires. Il rappelle que la loi actuelle offre la possibilité de lancer un processus de PLQ, au moyen d'une demande de renseignement. C'est sur cette base que l'Etat travaille pour élaborer le PLQ. En permettant aux propriétaires de réaliser le PLQ, cela implique le risque que ces derniers voient leurs propres intérêts privilégiés par rapport à ceux du bien commun. Il rappelle que le PLQ est un outil qui règle par exemple les cessions au domaine public. Les propriétaires ne sont peut-être pas suffisamment neutres pour céder du terrain au domaine public. De plus, un propriétaire n'a pas forcément une connaissance des débats politiques et de l'aménagement de façon plus large. Cela implique un risque d'avoir une concentration et une réflexion au niveau d'une parcelle ou d'un groupe de parcelles.

M. Kobler souligne que l'initiative remet en question l'ensemble des bases de l'aménagement genevois, en intervenant sur deux articles. Il rappelle que Genève est un canton-ville. Une des qualités dans ce processus législatif lié à l'aménagement est d'avoir une supervision au niveau cantonal, afin de garder une certaine cohérence. Le principe de base d'avoir une vision la plus large possible du territoire est un principe sain pour Genève.

En conclusion, M. Kobler dénote un réel risque de perte de substance de la conception de l'aménagement et de la vision globale, au profit d'une vision locale.

Le président ouvre le tour de questions.

Un député S a l'impression que les initiants ont une vision plus générale et abstraite, qui a pour ambition de privilégier le statu quo plutôt que le développement. Il demande aux auditionnés s'ils partagent cette perception, au vu de la teneur de cette initiative. Ensuite, il demande si les auditionnés connaissent, en Suisse, un modèle d'hybridation de compétences cantonales et communales, tel que l'initiative le prévoit. Il existe notamment des cantons en Suisse dans lesquels les compétences en termes d'aménagement sont beaucoup plus décentralisées au niveau des communes. A l'inverse, à Genève, les compétences sont majoritairement concentrées au niveau du canton. Concernant la dimension prétendument démocratique de l'initiative, Le député S souligne qu'il n'y voit personnellement rien de démocratique. En effet, elle confère aux propriétaires toutes les capacités de bloquer n'importe quel projet. Il demande aux auditionnés de commenter le titre de l'initiative, « Pour un urbanisme plus démocratique ».

M^{me} Manzoni relève que l'accroche du titre est maline, car elle permet de raccorder des personnes. En tout cas, il n'est pas fait état d'associations

d'habitants qui ne soient pas propriétaires et qui donneraient davantage de pouvoir à ce type d'acteurs dans le processus. L'initiative donnerait plus de pouvoir aux propriétaires privés, ce qui multiplierait également les procédures. Les propriétaires privés en zone de développement peuvent continuer à vivre dans leur habitation s'ils le souhaitent. La propriété est une des situations les plus sécurisées, même si le PLQ est adopté. Ensuite, elle relève que la conception des PLQ se réalisent par étapes. Le fait de donner le dernier mot aux communes dans le choix d'un PLQ est un transfert de compétences qu'il faut interroger en termes de cohérence. La zone de développement est une zone qui a été prévue pour un aménagement cohérent et les enjeux varient d'une législature à l'autre. Il y a une imbrication des compétences dans la réalisation d'un PLQ, qui est nécessaire et indispensable. La stabilité du droit permet d'utiliser les marges de manœuvre du système connu. Des discussions sont à avoir concernant les éléments qui fonctionnent mal et leur origine ; toutefois, cette initiative impliquera des turbulences importantes, voire des blocages à Genève.

Un député Vert demande quel est le point de vue des auditionnés, concernant la cause de l'attaque des initiants envers l'outil qu'est le PLQ. Il demande si, selon eux, le PLQ est avant tout un « geste artistique », ou s'il s'agit plutôt d'une superposition d'enjeux. Il demande s'il y a tant de variations possibles sur un PLQ.

M^{me} Manzoni répond qu'on engage une procédure complète de PLQ pour faire sortir des scénarios d'aménagement différents, dans le meilleur des cas. En fait, dans le processus et dans la loi actuelle, on peut travailler en étape préliminaire, en organisant la concertation sur des scénarios d'aménagement différents. Il s'agit d'un instrument très connu des urbanistes. Dans certains cantons, on peut même faire voter, avoir un accord de principe concernant le programme d'un PLQ. Elle relève que les propriétaires peuvent déjà initier des PLQ, sous la forme de DR, mais il faut qu'il y ait deux tiers d'entre eux qui souhaitent partir en même temps. Cela permet de définir un périmètre cohérent d'aménagement. Elle ajoute que la cohérence du PLQ est définie par une masse critique de terrains ou par une stratégie réalisée par le département. Le département a un rôle important dans le choix des instruments.

Ce même député Vert comprend qu'on peut faire des scénarios à l'intérieur d'une seule procédure qui convergent, plutôt que de lancer plusieurs procédures parallèles.

M^{me} Manzoni précise que la planification de test est un outil d'aménagement et de mise en évidence des enjeux très important, qui se fait dans toute la Suisse.

Le député Vert poursuit en relevant que, dans le cas du transfert de compétences vers les communes, il s'interroge sur le cas des petites communes. Il se demande si toutes les communes ont les compétences de prendre en charge un PLQ. Il demande comment cela se passe dans les communes vaudoises ou ailleurs.

M^{me} Manzoni répond qu'à Genève, les compétences n'existent pas forcément dans les petites communes. De plus, les PLQ sont majoritairement financés par les privés. Ensuite, elle pense que l'initiative a plutôt un but de blocage.

M. Kobler ajoute que la plupart des communes n'ont effectivement pas les moyens d'assurer une charge de PLQ, et n'ont pas de service d'urbanisme.

Le député Vert souligne que des avant-projets sont lancés et il demande si c'est fréquent.

M^{me} Manzoni répond que c'était très fréquent dans le passé. Les projets n'étaient pas très aboutis, mais cela permettait de montrer que des propriétaires étaient prêts à partir. La commission de l'urbanisme statuait sur la qualité, puis le département était chargé de la remise en forme du projet.

Le député Vert demande si les auditionnés peuvent partager des pistes, dans l'optique où il y aurait un contreprojet.

M. Kobler relève qu'on remarque actuellement que les PLQ qui fonctionnent le mieux sont ceux qui sont élaborés et co-construction par l'Etat et les communes. Cette collaboration est à encourager, notamment avec des contacts en amont, afin de prendre une direction et d'aller de l'avant. Actuellement, il estime qu'il manque peut-être une étape ou un niveau d'information en amont du processus. La planification de test et les concours sont notamment des outils très intéressants.

M^{me} Manzoni ajoute qu'il serait bien de faire le bilan de ce qui a été fait ces dernières années. Elle pense que ce texte doit être lu attentivement, et que des éléments devraient pouvoir être enlevés. Elle craint davantage la deuxième partie, qui donne le pouvoir aux communes, que la première.

Le député Vert précise qu'un contreprojet peut avoir un contenu totalement différent.

Une députée MCG se demande si les communes ne savent pas mieux ce dont elles ont besoin. Elle pense qu'il faudrait les entendre sérieusement.

M^{me} Manzoni pense qu'il y a un réel mécontentement, qui vient se greffer sur ce texte, qui a d'autres visées. A supposer que les communes veuillent un développement différent, il faut travailler sur des alternatives et des scénarios ouverts. Elle pense qu'il y a trop de densité, de façon homogène. Il faut pouvoir

montrer qu'il y a un rapport entre la densité et le type de morphologie et de quartier. Elle estime qu'il faut travailler sur des scénarios contrastés. Toutefois, il y a des gens qui ne souhaitent rien. Il y a une angoisse sociétale, notamment en lien avec l'environnement. Elle évoque ensuite la problématique des inégalités territoriales, entre les différentes communes genevoises. Cette thématique devrait être proposée dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal. Elle précise qu'un PLQ d'initiative communale est possible. Il y a des enjeux auxquels il faut penser différemment, avec l'adaptation de nos villes au réchauffement climatique.

La députée MCG évoque la région de Chancy-Avusy, avec la réalisation d'un projet d'envergure comprenant des bâtiments alignés les uns à côté des autres. Elle trouve cela épouvantable et se demande où va s'arrêter le développement.

M^{me} Manzoni relève que le plan directeur cantonal a l'avantage de permettre d'identifier les potentiels de mutation urbaine dans le canton. Elle ajoute que 50% de l'ensemble de la zone à bâtir est de la zone villas, ce qui est énorme. Il y a un réservoir pour la densification dans ces secteurs, mais l'enjeu porte sur le bon choix des endroits.

La députée MCG souligne que la réalisation d'un PLQ a un coût élevé et elle demande pour quelles raisons.

M^{me} Manzoni répond qu'il faut payer des mandataires, qu'il y a des études à rallonge, de la complexité, ainsi qu'une imbrication de plusieurs problématiques. Un projet ne se décide pas de façon artistique, et faire un PLQ demande de nombreuses compétences.

La députée MCG poursuit en demandant si cela est dû au fait que la législation est trop complexe et si cette dernière pourrait être simplifiée.

M^{me} Manzoni répond que l'idée n'est pas que chaque propriétaire de villa se lance dans la réalisation d'un PLQ. Elle relève que certains acteurs ont davantage de ressources, ce qui leur permet de se débrouiller dans la complexité. Selon elle, une commune qui n'a pas envie d'agir dira que cela coûte cher. Elle reconnaît que certaines communes ont peu de ressources fiscales et sont coincées. Elle pense que tout changer risque de devenir ingérable.

Un député PLR relève que le Conseil d'Etat a demandé à la commission de se pencher sur le choix entre l'initiative ou un contreprojet. Il souhaiterait donc entendre les auditionnés à ce sujet. L'initiative reste un risque, par rapport à une décision de la population. Concernant le contreprojet, il demande ce qui pourrait être amélioré dans le système. Il demande aux auditionnés de donner des pistes majeures permettant d'améliorer la situation actuelle. Il ajoute que

les étapes d'un PLQ permettent également de corriger la situation avec le temps, dans le cadre de la construction d'un quartier.

M. Kobler répond que la FAI est arrivée à la conclusion que c'était plus une décision politique que professionnelle, de se prononcer sur un contreprojet. Ce qui est certain, c'est que la réalisation de cette initiative découle de la présence d'un problème quelque part. Elle aura donc le mérite de mettre à jour la réalité. Il y a peut-être des moyens de répondre. Il pense que l'incitation à la collaboration pour une co-construction avec la commune est une des clés de la réussite. Dans le processus, il pense qu'il faudrait plus d'informations au départ, et encourager le dialogue. Il y a un travail à faire en amont, et il manque actuellement une étape avant le PLQ.

M. Bujard ajoute qu'il est compliqué d'improviser un contreprojet à présent. Il envisage toutefois volontiers la mise en place d'un groupe de travail sur ce sujet.

Le président propose aux auditionnés de leur faire parvenir des éventuelles pistes concrètes, s'ils en ont.

Une députée Verte a une question concernant la qualité des PLQ. Elle demande comment ils pourraient être améliorés, selon la FAI.

M^{me} Manzoni répond qu'il y a probablement des éléments sur lesquels il faut réfléchir. On est actuellement dans un processus normalisé. Dans certains projets, la validation s'est faite étape par étape ; toutefois, on se rend compte qu'il y a un problème en termes de programmation. La question du temps long dans la planification est donc essentielle et ce n'est pas une question simple. En ce qui concerne le lien avec les communes, il est important de travailler directement avec les conseillers municipaux, afin de co-construire et d'aller au contact avec ces représentants. Il est également essentiel de tenir compte des remontées, tout au long du processus. Elle ne sait pas si cela s'inscrit dans la loi. M^{me} Manzoni ajoute qu'il est difficile d'inventer un bon quartier du premier coup. Il faut donc réfléchir à l'enrichir progressivement, afin que ce dernier ne devienne pas un produit immobilier.

Audition de la direction des affaires juridiques – CHA

- *M. Fabien Mangilli, directeur*
- *M^{me} Melissa Gunduz, avocate stagiaire*

M. Mangilli parle des questions qui se posent en termes de droits politiques. Le point de l'invalidation de l'initiative est l'article 5A alinéa 5, qui précise que lorsque plusieurs PLQ sont présentés, une votation communale est organisée pour les départager. Dans son analyse, la chancellerie a proposé au

Conseil d'Etat d'invalider cette disposition, mais tout le reste a été déclaré valide. La validité a été contestée dans un autre recours d'un particulier et d'une association professionnelle qui a été rejeté au Tribunal fédéral.

M. Mangilli relève que l'article 5A alinéa 5 a été invalidé sur la base d'une jurisprudence de 2005 du Tribunal fédéral, en lien avec l'article 51 de la Constitution fédérale. Une jurisprudence s'est développée à ce sujet, et notamment un arrêt de 2005 disant que l'extension de droits politiques doit être prévue dans la constitution et non pas au niveau législatif. Il a donc été estimé que ce qui était prévu par l'initiative populaire en matière de droits politiques était une extension de droits politiques, puisqu'on crée une nouvelle forme de droits populaires. Il a été souligné que l'institution d'un nouveau droit politique doit figurer dans la constitution cantonale. La chambre constitutionnelle a suivi le raisonnement du Conseil d'Etat, toutefois le Tribunal fédéral ne l'a pas suivi. Ce dernier a expliqué que l'article 51 de la Constitution fédérale n'impose pas qu'une constitution cantonale contienne l'ensemble des droits politiques du canton. Il faut donc regarder dans la constitution cantonale si le constituant a souhaité régler de façon exhaustive dans la constitution les droits politiques. A Genève, tous les droits politiques n'ont pas besoin d'être prévus dans la constitution. De toute façon, il s'agit d'une votation communale, sur un sujet délimité, à savoir le choix entre plusieurs PLQ.

M. Mangilli relève que le problème d'interprétation est de savoir si on institue un nouveau type de votation cantonale dans la loi. Le Tribunal fédéral a notamment envisagé un fonctionnement se rapprochant d'un vote sur une initiative et un contreprojet. Il faudra donc mettre au choix les PLQ (initiative *vs* contreprojet). Si le texte de l'IN 176 devait entrer en vigueur, cela nécessitera de repasser devant le parlement, du point de vue des droits politiques. Les questions ouvertes devront figurer dans des textes de rang législatif.

Premièrement, avec l'option du Tribunal fédéral, la question se pose de savoir ce qu'il se passera, dans le cas où les deux PLQ sont refusés. Cela signifie qu'il faudrait partir sur un système, laissant à l'électeur aucune possibilité d'abstention et obligatoirement faire un choix. Pour véritablement suivre le texte de l'initiative, il faut donc qu'il y ait forcément un vainqueur à un moment donné. Le souci c'est que cela ne permet pas de savoir si c'est en adéquation avec ce qu'a visé le Tribunal fédéral. Il s'agit d'une question ouverte.

Deuxièmement, il évoque les difficultés concrètes de mise en œuvre. Si des propriétaires souhaitent également soumettre un PLQ, il faut régler la question de savoir à partir de quand il faut lancer la votation pour départager les PLQ. De plus, si le département refuse de constater qu'un PLQ satisfait aux

exigences légales, il y aurait en principe une voie de recours. Toutefois, la question se pose de savoir si cette voie de recours se trouve à la chambre administrative ou à la chambre constitutionnelle, étant donné qu'il s'agit d'un processus de droits politiques. Il ajoute que les quinze semaines prévues par la loi sur l'exercice des droits politiques pour l'organisation d'une opération électorale devront être maintenues.

Troisièmement, il aborde la question de la brochure, et de savoir qui la rédige. Lors de votations communales, c'est l'exécutif communal, et éventuellement le comité référendaire ou le comité de l'initiative. En imaginant qu'il y ait deux PLQ, un du département et un de la commune, cela apporte une certaine confusion. En effet, le canton devrait expliquer son PLQ dans une brochure communale. Dans le cas d'un PLQ de propriétaires, ils auraient en principe le droit d'écrire dans la brochure, mais cela nécessite une certaine coordination entre eux et la question se pose de savoir qui sont les propriétaires. La rédaction de la brochure est donc une source d'incertitude.

Ensuite, il y a également la question des prises de position. Il rappelle que les auteurs d'une initiative ou d'un référendum ont le droit de déposer une prise de position avec deux signatures. On peut imaginer que les propriétaires pourront donc déposer une prise de position simplifiée. La question se pose donc également de savoir qui seront les propriétaires, ce qui rejoint la question relative à la rédaction du texte des propriétaires dans la brochure.

Finalement se pose la question du bulletin de vote, qui peut aller jusqu'au format A4. Le dépouillement par lecteur optique peut actuellement se faire de la manière suivante : oui/non initiative, oui/non contreprojet et la question subsidiaire. Toutefois, s'il y a un grand nombre de PLQ, il y aurait un problème technique, ce qui pourrait impliquer la nécessité de réaliser des décomptes manuels pour ce type de votations ou l'utilisation de nouvelles machines. On pourrait également envisager d'avoir plusieurs bulletins, dont un bulletin spécifique pour départager les différents PLQ. C'est possible du point de vue juridique, toutefois il y a un risque de mélanger les bulletins et les enveloppes. Le risque de nullité pourrait donc être supérieur à ce qui est connu, en moyenne, lors des opérations électorales.

M. Mangilli a deux remarques par rapport aux droits politiques. Tout d'abord, il relève que la démocratie directe suisse fait que le vote porte toujours sur un acte. Dans le cas présent, il s'agit d'une modification du système. Il ajoute qu'il faudra faire attention avec le système, notamment s'il y a beaucoup de PLQ à départager. Cela peut faire un nombre de probabilités important, par rapport à la question subsidiaire. Il pense qu'il faudra peut-être s'écarter un peu de ce que dit le Tribunal fédéral à ce sujet. Ensuite, il se demande s'il ne s'agit pas de l'institution d'une votation communale « au rabais ». En effet, en

imaginant par exemple que, lors d'une votation préalable sur deux PLQ selon l'IN 176, le PLQ du département soit opposé à celui des propriétaires et que le premier soit préféré, le processus est lancé avec celui-ci. Puis, dans le cas d'un préavis favorable du Conseil municipal, un référendum pourrait être lancé, selon le droit actuel. En cas de votation, si le référendum aboutit à un « non », cela signifie que le PLQ qui avait été préféré environ 2 à 3 ans avant serait refusé. Cela signifie qu'un vote pourrait ensuite être remis en cause. Si le vote sur le référendum aboutit à un « oui », cela signifie qu'il y aurait une confirmation du vote intervenu 2 à 3 ans auparavant. Il se pose la question en termes de droits politiques de la possibilité de remettre en cause un vote dans un laps de temps si court ou que ce vote antérieur doive en quelque sorte être confirmé.

Le président ouvre le tour de questions.

Le président demande s'il est possible d'imaginer que le PLQ ayant récolté le plus de suffrages soit considéré comme accepté.

M. Mangilli répond que c'est une option possible. Toutefois, cela revient à s'écarter de la position du Tribunal fédéral et à faire le choix, et c'est ce qui le dérange.

Un député Vert relève que les auditionnés précédents ont évoqué l'existence, dans certains cantons suisses, d'une votation sur la consultation d'avant-projets, en amont de la procédure formelle d'un PLQ. Il demande à M. Mangilli s'il sait de quoi il s'agit et, sinon, s'il peut se renseigner.

M. Mangilli va se renseigner à ce sujet. Il relève qu'il faut faire attention, car l'initiative est rédigée « de toutes pièces », ce qui la rend contraignante. En effet, elle précise qu'il faut voter sur des PLQ conformes au droit.

Ce député Vert est convaincu que, si l'initiative entre en vigueur, cela posera problème. Il évoque un modèle de ce type à Bâle-Ville et souhaiterait obtenir une réponse à ce sujet. Il précise qu'il pose la question par curiosité et dans le but d'alimenter les réflexions.

M. Mangilli répond qu'il va se renseigner.

Un député S souhaiterait entendre M. Mangilli au sujet des deux droits créés par l'initiative. Le premier est l'article 5A alinéa 4 : « *les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier* ». Ce n'est pas la même chose que ce qui est prévu par l'article 6 alinéa 6, à savoir « *la commune et/ou les propriétaires du périmètre concerné doivent proposer au Conseil d'Etat un PLQ alternatif* ». Dans un cas, les propriétaires proposent un PLQ à n'importe quelle étape et, dans l'autre cas, lors d'un refus d'un PLQ,

il faut en faire un autre dans un délai de 12 mois. Il pense que la distinction entre ces deux éléments n'a pas été abordée au cours des différents échanges.

M. Mangilli est moins compétent dans ce domaine. Par rapport à l'arrêté sur la validité, il y a un principe d'aménagement du territoire, qui est la stabilité des plans. Plus les plans sont récents, moins on va les réviser. Le « en tout temps » doit donc être interprété dans le système général du droit fédéral. Dans l'autre arrêté, le Tribunal fédéral dit qu'on peut le demander en tout temps, mais pas le modifier en tout temps, ce qui constitue une nuance. Il relève qu'il y a deux éléments : le début et la procédure.

Ce député S a l'impression qu'il y a une confusion entre les deux procédures. Il se demande quelle est la lecture juridique qu'a faite le Tribunal fédéral par rapport à l'alinéa 6, et comment les périmètres concernés sont compris. On pourrait avoir une lecture, dans laquelle la commune fait un PLQ et tous les propriétaires concernés en font un autre, ce qui ferait trois PLQ au maximum. Ensuite, il a une question spécifique, portant sur le moment à partir de quand on fait la votation. Le Conseil d'Etat devrait être saisi du projet alternatif, et donc du lancement de la consultation. Il s'interroge sur la difficulté technique mentionnée par M. Mangilli. L'initiative mentionne qu'il y a un projet refusé en votation ou par le Conseil municipal, et que, pendant les douze mois suivants, des projets peuvent être proposés et, le cas échéant, être mis en votation. Il n'a pas compris quelle est la difficulté technique de cette mise en votation de projets alternatifs.

M. Mangilli répond que la question est de savoir à quel moment on doit considérer qu'il faut organiser la votation. Il confirme que c'est le Conseil d'Etat qui fixe la date des votations, et qui le ferait donc. Dans sa lecture personnelle, il pense qu'il faut que ce soit au moment où le PLQ répond aux conditions, et respecte les exigences légales sur le plan formel. Après, il ne sait pas si tous les propriétaires pourraient se mettre d'accord. En tout cas, l'initiative ne dit pas que les propriétaires doivent obligatoirement former une entité pour formuler une proposition. Une telle obligation poserait certainement des problèmes en termes de liberté d'association.

Un député S prend l'exemple du cas dans lequel la chancellerie du Conseil d'Etat décide d'adopter la solution proposée par le président précédemment. Il demande si un recours en nullité d'un individu sur un tel bulletin pourrait être entrepris, en s'appuyant sur la question du Tribunal fédéral.

M. Mangilli ne l'exclut pas. Il relève que c'est dans la loi et qu'il y aurait donc la possibilité du recours à la chambre constitutionnelle. Il n'a toutefois pas l'impression qu'il y a une injonction obligatoire du Tribunal fédéral.

Ce même député S relève que, dans l'hypothèse où on suit fidèlement l'approche du Tribunal fédéral, avec la logique de question subsidiaire, il pourrait y avoir un nombre exponentiel de questions subsidiaires et de sous-questions subsidiaires. Cela pourrait rendre l'opération impossible, à moins de passer par un vote électronique.

M. Mangilli ne dispose pas des détails techniques. Toutefois, il faudra effectivement se poser une question à ce sujet. Il pense que cela devrait pouvoir se faire, et qu'il faudrait peut-être un vote électronique.

Le député S poursuit et aborde le bulletin de choix. Il demande à M. Mangilli s'il a un exemple de votation populaire sur un objet où le résultat de cette votation correspond à un refus de tous les PLQ. Il pense que cela pose un problème de cohérence politique et demande ce qu'il se passe dans ce cas.

M. Mangilli pense qu'il faudra sortir du cadre à un moment donné, du côté du TF ou du côté de l'initiative. Il est personnellement plus favorable à ce stade de son analyse au système consistant à faire un choix, avec le risque qui existe de ne pas être dans la ligne de ce qu'a dit le Tribunal fédéral, soit le système « initiative, contreprojet et question subsidiaire ».

Le député S relève encore qu'on pourrait imaginer des apparentements entre plusieurs PLQ privés.

M. Mangilli pense que les apparentements s'appliquent aux répartitions proportionnelles. Honnêtement, il ne pense pas qu'il pourrait y avoir des apparentements. De plus, cela va plus loin que ce que disent l'initiative et le Tribunal fédéral et dépasse le cadre.

Un autre député PLR relève que la complexité est sans précédent, et le sera d'autant plus pour les électeurs. Il revient sur l'éventualité d'un contreprojet, en demandant aux auditionnés s'ils ont des pistes plus praticables sous l'angle institutionnel à proposer, dans ce cadre.

M. Mangilli a des difficultés à s'engager sur un contreprojet, car il ne connaît pas le fond du dossier. Pour un contreprojet, il pense qu'il faudrait s'en tenir aux outils de la démocratie directe connus dans le droit actuel. Selon lui, il peut être *a priori* séduisant d'instituer de nouveaux droits populaires, mais il pense que cela doit s'inscrire dans notre Etat de droit et notre système institutionnel. Ce qu'il comprend dans l'initiative, c'est que les initiants se plaignent d'un manque de concertation, de consultation et de prise en compte des retours. Il se demande s'il ne faut pas travailler à ce niveau avant d'envisager d'instituer de nouveaux instruments de démocratie directe. Il explique qu'à titre personnel il est très réservé sur ce point et pense qu'il faut essayer de travailler avec le cadre actuel.

Le président relève que l'arrêté du Tribunal fédéral ne vaut que pour l'application de l'initiative, et ne vaut pas pour un contreprojet. Il demande à M. Mangilli si c'est correct où s'il se trompe.

M. Mangilli répond que cette remarque est pertinente. Il relève que l'arrêt du TF à un caractère obligatoire dans le dispositif. Après, on peut arriver à des cas dans lesquels le TF admet un recours et renvoie à l'autorité précédente en lui disant ce qu'elle doit faire. Or, ce n'est pas précisé ici, car le TF a dit que c'était valide et a donné des explications sur sa perception de l'initiative. L'arrêt ne dit pas ce qu'on doit faire pour un contreprojet. Par contre, la jurisprudence générale du TF sur un contreprojet dit qu'on doit répondre à la même question, mais de manière différente. De plus, le parlement est soumis aux règles de l'Etat de droit comme pour toute son activité législative. M. Mangilli ne dirait pas qu'il y a un effet obligatoire sur un contreprojet, par rapport à ce que dit le Tribunal fédéral.

Le président relève que toutes les questions évoquées précédemment pourraient être réglées dans le contreprojet, en clarifiant par exemple le nombre de PLQ possibles. Il souligne qu'il y a un seul point sur lequel les initiants ne dérogeront pas : la votation populaire communale. Toutefois, pour tout le reste, les initiants n'en font pas un *casus belli*. Ils sont même prêts à négocier et participer au contreprojet.

M. Mangilli répond qu'il faudra voir les règles de mise en œuvre, pour le contreprojet. Dans la loi, on peut mettre les règles de mise en œuvre que l'on souhaite, sous respect du droit supérieur. Si cette initiative devait entrer en vigueur, il faudrait savoir ce qu'il faut faire.

Audition de l'Association des communes genevoises (ACG)

- **M. Gilbert Vonlanthen, président**
- **M. Philippe Aegerter, directeur juridique**

M. Vonlanthen rappelle l'importance pour l'ACG de pouvoir porter la voix des communes concernant cette IN 176. Il indique que le comité de l'ACG s'est penché sur le texte de cette initiative législative lors de sa dernière séance et a pris acte du fait que les auteurs souhaitent renforcer la place des communes et des propriétaires dans le processus d'élaboration des PLQ. L'auditionné précise ne pas vouloir procéder à une analyse article par article de l'IN et propose de voir dans l'ordre général les considérations du comité de l'ACG par rapport à ce texte.

Il relève que, selon le comité, les motivations des auteurs reposent sur des constats d'une prétendue destruction du patrimoine bâti et arboré genevois. Les

communes ne partagent pas cette vision, une attention particulière étant portée sur la qualité architecturale des projets immobiliers et la préservation des espaces verts. Il prend l'exemple de la commune de Bernex, avec plusieurs PLQ en cours. Il précise qu'il y a le souci de pouvoir amener des projets le mieux possible, le souci de la pleine terre et celui de tout ce qui est convivialité pour les habitants. Il fait remarquer que la densité ne signifie pas regrouper les habitants dans les mêmes lieux de vie, mais aussi offrir des qualités de vie.

Il poursuit avec le nouvel instrument juridique proposé par les initiants et précise que le comité de l'ACG s'inquiète des conséquences que pourraient engendrer les nouvelles dispositions de la LGZD. Il pense que l'initiative renforce la place des propriétaires fonciers situés sur le périmètre d'un PLQ (et non celle des habitants), ainsi que celle des conseillers municipaux.

M. Vonlanthen ajoute que, pour le comité, l'intitulé de l'initiative « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève » est trompeur, car l'initiative confère des droits à quelques particuliers au détriment de l'intérêt général d'une collectivité. Il fait remarquer qu'en matière d'aménagement, ces intérêts sont à considérer de manière plus large.

Il précise que les processus de concertation sont réalisés en amont de l'adoption du PLQ. Il donne l'exemple du PLQ de Vailly avec 600 logements pour lequel il a été possible de retravailler une image directrice amenée par les gens habitant aux alentours, qui auraient fait un projet allant dans le sens de la préservation de leurs intérêts et non dans le sens de l'intérêt général.

Pour le comité, cette IN semble plus centrée sur les intérêts locaux et privés et moins sur les intérêts publics à l'échelle régionale et cantonale. Il s'est également inquiété du risque d'assister à davantage de blocages sur des projets de logements alors que le canton est frappé par une pénurie.

L'auditionné conclut en mentionnant que le comité de l'ACG est en défaveur de cette initiative, mais plutôt favorable à la proposition d'un contreprojet, avec l'objectif de voir cette IN retirée par ses auteurs. Pour cela, un compromis doit être recherché, et un renforcement de la place des communes en matière d'aménagement du territoire est, selon le comité, une des pistes à poser. Certaines propositions de cette IN pourraient être ainsi conservées, étant dignes d'intérêt. Il faut éviter, selon l'ACG, que certaines communes s'opposent systématiquement au développement de leur territoire par des blocages.

M. Vonlanthen précise qu'ils restent à disposition de la commission pour travailler sur ces questions si le parlement cantonal se range à cet avis. Il remercie les députés de leur attention.

Le président le remercie et cède la parole aux députés.

Une députée MCG demande à M. Vonlanthen à quelles communes il pense en particulier et pour quels motifs celles-ci font opposition.

M. Vonlanthen lui répond qu'il parlait de manière générale et ne pensait pas à des communes en particulier.

Un député S relève que le comité de l'ACG remet en question l'honnêteté intellectuelle du titre choisi par les initiants. Il se demande si le titre « Pour un urbanisme plus censitaire à Genève » paraîtrait plus en ligne avec l'initiative.

De plus, s'il a bien compris, la piste politique évoquée en termes de contreprojet est de renforcer dans le dispositif existant les compétences et prérogatives des communes de manière générale. Il aimerait savoir si au-delà de cette intention politique générale, sur le plan légistique de l'initiative, il y a des dispositions ou parties de dispositions que les auditionnés retiendraient.

Il pose une dernière question concernant l'organisation de scrutins, comme le mécanisme de l'initiative le prévoit. Il se demande comment l'ACG verrait la votation municipale avec 12 projets PLQ privés contre un projet porté par les institutions élues démocratiquement de la commune, mais sur l'organisation d'un scrutin avec plein de PLQ qui seraient opposés les uns aux autres.

M. Vonlanthen lui répond que le terme proposé par rapport à « plus démocratique » lui semble plus approprié. Selon lui le terme « démocratique » voudrait dire que le système ne l'est pas alors qu'il l'est. Il mentionne à cet égard les possibilités de la loi de donner des préavis (comme le préavis municipal), les présentations publiques, et les concertations.

De plus, il trouve les art. 5A al. 4 et 6 LGZD dangereux, conférant des pouvoirs à une minorité de personnes qui pourraient ne défendre que leurs intérêts et pas les intérêts généraux.

Sur le fait que l'IN pourrait renforcer le pouvoir des communes, il pense qu'il faudrait voir dans quelle direction travailler avec les initiants et voir si un contreprojet pourrait trouver une certaine écoute de leur part. Sur le détail de la procédure, il passe la parole à M. Aegerter.

M. Aegerter croit que la question du député S portait principalement sur la votation communale proposée entre différents PLQ alternatifs. Il indique là-dessus que le comité de l'ACG était opposé au fait que des PLQ puissent être élaborés par des propriétaires comme l'IN le prévoit.

Un député S pense que, hormis les initiants, il y a peu de parties prenantes en matière d'aménagement à Genève qui soutiennent ce texte. S'il comprend bien, l'ACG trouve sympa d'avoir un contreprojet, mais mesure le fossé séparant ce qui existe des intentions des initiants. A la question de savoir si des

articles soumis par les initiants pourraient être retenus, il interprète le silence des auditionnés plutôt comme un non. Il y aurait cependant un champ potentiel pour un contreprojet sur le renforcement de la concertation et des prérogatives des communes, mais cela reste loin des mesures fortes proposées par les initiants.

M. Aegerter trouve cela délicat. Il indique que le comité n'est pas parti du postulat que toute l'initiative était à jeter. Il pensait plutôt que soumettre telle quelle l'IN à la population était un risque et que, si ce risque se concrétisait, les communes et cantons seraient dans une situation délicate pour mettre en œuvre ces nouvelles dispositions légales avec les conséquences qu'elles induiraient.

Il précise que l'idée était de se dire qu'il faut trouver avec le département des idées qui soient une alternative crédible à l'IN, afin qu'un contreprojet ait une chance de l'emporter face à l'initiative devant la population.

Un renforcement du préavis communal pourrait être entendu, selon lui, mais il précise que le comité n'est pas allé dans le détail pour savoir si la direction à prendre serait celle du renforcement du préavis proposé par l'IN, car là c'est presque un droit de veto alloué à la population si elle s'oppose au PLQ.

Il faut faire attention, selon lui, sachant que les communes n'ont pas toutes la même sensibilité d'accueillir sur leur territoire, et qu'il ne faudrait pas que des blocages de certaines communes aient pour conséquence que l'effort au niveau du logement soit répercuté sur d'autres. Selon lui des discussions devront avoir lieu entre les départements et l'ACG afin de trouver des idées pour un contreprojet, si le parlement souhaite aller dans ce sens.

Un député Vert aimerait savoir si, au sein de l'ACG, il y a des retours de communes qui trouvent que la concertation ne se fait pas toujours bien avec l'Etat et que cela devrait être renforcé. Il faut d'après lui regarder comment tenir compte au mieux du préavis communal.

M. Vonlanthen indique que, pour l'instant, les collaborations sur les préavis donnés sont suivies. Il n'a pas d'exemple où les communes n'auraient pas été entendues par l'Etat sur certains préavis. Il pense que l'initiative veut donner un certain pouvoir à une forme de minorité, ce qui n'est pas la démocratie, selon lui.

M. Aegerter confirme et relève qu'aucun membre du comité représentatif de la diversité des communes dans le canton n'a remonté des difficultés à travailler avec le département sur des PLQ. Il ajoute par ailleurs que la loi prévoit un outil dans le cas où cela devait arriver et, cas échéant, c'est le Grand Conseil qui joue le rôle d'arbitre. Il ne connaît pas d'exemple de ce genre de

situations, raison pour laquelle il en déduit que cela se passe plutôt bien dans ces contacts interinstitutionnels.

Un autre député Vert relève qu'ils ont mentionné que, d'expérience, des marges de manœuvre sont obtenues dans la plupart des cas dans l'élaboration des PLQ et leur mise en œuvre. Il aimerait en savoir un peu plus sur cette expérience.

M. Vonlanthen répond qu'il parlait des deux cas qu'il connaît bien, dont le PLQ de Saint-Mathieu où les habitants vont arriver au moins de septembre. Il explique que 3 promoteurs se sont mis ensemble pour la construction de ces bâtiments et que, au travers d'une convention sur les espaces publics, il a été négocié certains aménagements avec une participation de la commune. Il a été possible de dire que, dans l'intérêt général, il faut entre autres maintenir une place de vie dans le quartier.

Il indique que tout cela se négocie avant de donner les préavis. Il précise qu'il y a une concertation lors de laquelle la population est écoutée, mais que tous les desideratas des habitants ne peuvent pas être suivis. Il explique que malgré cela il y a eu un référendum sur ce PLQ alors qu'il y avait une crèche et des logements abordables. Finalement, l'intérêt général a tout de même primé, les gens ayant compris quel était leur intérêt.

Ce même député poursuit et demande si, dans l'élaboration, la commune a obtenu ce qu'elle souhaitait et ne s'est pas retrouvée tout le long en face d'un mur, dans l'impossibilité d'être un acteur du PLQ.

M. Vonlanthen lui répond qu'ils ont eu leur mot à dire. Il prend l'autre exemple de Vailly, pour lequel ils ont pu négocier de faire une centaine de logements pour les seniors.

Dans la logique d'un contreprojet, un député Vert aimerait avoir le point de vue des auditionnés sur la source d'inspiration des communes en Suisse. Il se demande pourquoi il ne faudrait pas s'inspirer des autres communes suisses, sachant que Genève est le canton où les communes ont le moins de pouvoir. Il aimerait savoir quel serait l'avis de l'ACG si dans le contreprojet il était mis « ailleurs en Suisse : plein pouvoir à la commune pour faire son aménagement du territoire ».

M. Vonlanthen répond que le canton de Genève est très petit, et qu'il y a 45 communes avec des particularités et capacités financières très différentes. Il ne pense pas que cela soit dans la volonté des initiants et il ne peut pas réellement donner son avis en tant que président de l'ACG.

De ce que le député Vert a compris de l'intention des initiants, il y a à la fois le côté de plus de démocratie, sous-entendu que l'avis des gens sera plus demandé, ainsi que l'intention de donner plus de pouvoir à la commune. Il

aurait voulu savoir si le fonctionnement à la genevoise se distinguant de la majorité des cantons suisses leur convient ou si une grosse révolution serait envisagée.

M. Vonlanthen n'a pas entendu à ce stade de grosse révolution.

Le député Vert rappelle encore qu'il leur a été expliqué, au travers de schémas notamment du département, que selon la lecture des articles de l'initiative il se pourrait qu'il y ait une multiplication de votations sur le même objet.

Il donne le cas d'une première votation sur le PLQ élaboré par le canton, puis une deuxième votation sur le préavis communal, puis une troisième. Il se demande comment cela se manifesterait en termes de coûts et de mobilisation de la population.

M. Vonlanthen indique que de manière générale toute mobilisation a un coût, au niveau du temps et de l'engagement. Il laisse M. Aegerter poursuivre par rapport au nombre de boucles que cela pourrait représenter.

M. Aegerter explique que le comité de l'ACG a identifié ce risque de votations multiples avec un risque d'allongement des durées d'adoption des PLQ. La question du coût financier de l'organisation de votations à répétition a également été analysée. L'élément rédhibitoire pour le comité était déjà le fait qu'il y ait un blocage, à savoir des PLQ alternatifs sur lesquels la population devrait se prononcer, ainsi que le fait que la population ait le dernier mot.

Le président relève les deux exemples cités de la commune de Bernex, commune qui est pour lui l'exception qui confirme la règle. Il affirme que le fait que la population a suivi la recommandation de la commune en ce qui concerne des PLQ ou des déclassements est une exception. Il explique qu'au Petit-Saconnex, par exemple, les déclassements ont été refusés, tout comme pour la Cité de la musique. Cela l'amène à dire que le bilan du Conseil d'Etat est de manière générale assez dramatique, la population n'étant pas à l'écoute des communes.

M. Vonlanthen fait remarquer que d'autres communes, comme Confignon, travaillent aussi avec le département et se développent en concertation avec le Conseil d'Etat. Un des problèmes selon lui est la vitesse du développement par rapport à la cadence.

Une députée MCG trouve qu'il est parfois difficile de se mettre d'accord entre cantons et communes. S'il a bien compris, dans le cadre de cette IN, l'ACG pense que rajouter des interlocuteurs privés ou propriétaires complexifieraient tellement la chose que plus rien ne pourrait être fait.

M. Vonlanthen confirme que cela complexifierait le système et que c'est la raison pour laquelle ils imaginent un contreprojet dans lequel il faudrait renforcer le pouvoir des communes. Mais cela ne répondra cependant pas aux initiants selon lui. Il pense que, si l'IN passe telle quelle, ça ne sera pas dans l'intérêt général.

Le président explique que les initiants ne retireront pas leur initiative si la commission ne rentre pas en matière sur le point du vote populaire dans le contreprojet. Ils se disent cependant prêts à négocier sur des précisions comme la durée et validité des PLQ. Il répète donc que les points cruciaux sont le vote populaire et la question d'un PLQ alternatif.

M. Vonlanthen précise qu'il n'a pas été discuté de cela au sein du comité.

Un député S demande si, quand ils évoquent le paramètre non négociable d'un vote populaire, les initiants sous-entendent par là que cette partie non négociable inclut le fait de pouvoir proposer des PLQ privés en alternative aux PLQ institutionnels.

Le président indique que de mémoire ils n'ont rien précisé dans le PV, mais qu'ils ont surtout évoqué le vote populaire, soit le fait que, quand il y a opposition, un PLQ alternatif qui peut être fait par la commune, les associations, ou les habitants est mis en avant et ouvre la voie à un vote populaire. C'était assez clair que c'est un point essentiel pour les initiants.

Un député Vert adresse sa question à l'ACG en ce qui concerne la concertation. Il perçoit des initiants qu'ils ont la sensation que la concertation est mal faite, et que des gens s'expriment et ne sont jamais écoutés, par exemple. Il demande aux auditionnés leur expérience de la concertation dans les communes.

M. Vonlanthen répond que, lors de la dernière concertation dans sa commune, il y avait environ 300 personnes, avec des gens qui adhèrent rapidement à une idée de développement, et d'autres qui ne veulent pas du tout. Selon lui, la concertation est nécessaire, car elle permet d'entendre la population sur les besoins et inquiétudes, mais il n'est pas possible de répondre à toutes les attentes.

Le président demande si à ce stade les députés ont des commentaires ou des remarques.

Un député S n'a pas le même souvenir de clarté des réponses des initiants. Il se demande dans quelle mesure ce ne serait pas intéressant de leur soumettre par écrit la question de leur ligne rouge. Car, selon lui, dire que le vote populaire est leur ligne rouge ne signifie rien, car il existe déjà. Il faudrait dire que c'est le contenu du vote populaire.

Il ajoute que, si leur ligne rouge c'est de pouvoir opposer les PLQ des intérêts privés d'un propriétaire à un PLQ élaboré par les institutions, il ne votera jamais à titre personnel le principe d'un contreprojet.

Le président n'a pas relu le PV, mais selon lui il y a deux points sur lesquels les initiants ont dit qu'ils ne transigeraient pas, soit celui venant d'être mentionné ainsi qu'un autre dont il ne se rappelle pas. Au-delà de ça, il lui semble que les initiants ont été assez clairs, en disant que le reste peut être négocié. Il faut cependant vérifier le PV.

Le député Vert aimerait bien utiliser le temps restant pour regarder les points de vue des différents groupes.

Il précise qu'il n'a pas soupesé la question avec son groupe en amont, mais que, selon lui, il faut se poser la question d'un contreprojet assez sérieusement. Il y mettrait des choses allant dans la même direction, mais qui sont assez différentes de ce que les initiants proposent. Il renforcerait la qualité des PLQ, et enfoncerait le clou sur les exigences de concertation, par exemple. Le fait de davantage tenir compte des préavis est en revanche trop flou et vague, selon lui, ceux-ci étant d'ailleurs plutôt entendus, selon les témoignages. En synthèse, il aimerait bien que la commission puisse discuter de la piste d'un contreprojet avant de voter l'initiative.

Le président lui répond que, de toute façon, c'est une question qu'il faudra se poser, puisque le vote en plénière portera sur l'initiative elle-même et, en cas de refus, sur un oui ou non pour un contreprojet. S'il comprend bien le député Vert, celui-ci voudrait plutôt aller dans le sens d'un renforcement de la pratique actuelle, qui obligera à se concerter et à aller plus loin dans les PLQ.

Le député Vert poursuit et répond qu'à ce stade il est plutôt favorable à ce qu'un contreprojet soit proposé, mais que le contenu ne doit en tout cas pas être proche de ce que contient l'initiative.

Un député S cite un passage de la page 5 du PV de la commission du 11 janvier : « M. Burri ajoute qu'ils sont convaincus que leur initiative est bonne, mais sont aussi ouverts à des améliorations et à un contreprojet. Il y a deux points auxquels ils ne veulent pas renoncer : que la commune ait le même poids que l'Etat et que, s'il y a plusieurs projets, la population puisse décider quel est le bon. M. Gottschall indique qu'il est important d'aller plus vite, mais surtout de faire mieux. Ils pensent que leur initiative permet de répondre à cet enjeu, en tenant compte en amont des nouveaux critères en termes de qualité, d'îlots de chaleur, etc. »

Selon lui, cela répond à la question des deux lignes rouges, donc que la commune doit pouvoir proposer des projets alternatifs vis-à-vis de l'Etat et

qu'elle ait le même poids que l'Etat, et que la population puisse décider s'il y a plusieurs projets différents.

De son interprétation, cela sous-entend que le point d'un projet porté par les privés n'est pas une ligne rouge pour les initiants.

Un député S trouverait tout de même intéressant de poser la question aux initiants.

Le président propose de leur réécrire un courrier et de leur demander de préciser sur quels points ils sont prêts à renoncer par rapport à un contreprojet, comme ça ils auront peut-être une réponse plus claire que ce qui est noté dans le PV.

Un député d'Ensemble à Gauche mentionne avoir fait 15 PLQ sur la Ville de Genève. Il rappelle que la concertation est un projet de loi de M^{me} Meissner adopté il y a 7 ans et qu'il faut tenir compte des désidératas des propriétaires.

Selon lui, il est complexe de réguler les intérêts des propriétaires, ceux de la collectivité, plus des aménagements urbains. Il prend l'exemple du PLQ sous l'hôtel InterContinental, la construction ayant été bloquée pendant 15 ans. La Ville a dû acheter pour faire démarrer le premier bâtiment. Le PLQ a commencé à se débloquer à ce moment-là, et est en train de se terminer maintenant, 25 ans plus tard, grâce à l'intervention de la Ville. C'est une histoire de rapport de force, selon lui. Il mentionne le mauvais développement des 30 dernières années, causé notamment par la spéculation et la densification.

Ce député d'EAG conclut en disant qu'il faut élaborer un contreprojet et que c'est à chacun de se déterminer afin de savoir quelle stratégie est la meilleure, car c'est très dangereux pour le développement du canton.

Un député PDC indique que le groupe PDC est totalement opposé à cette initiative qu'il trouve mal menée et qui empêchera toute construction et tout développement sur le canton de Genève. Les intérêts particuliers priment l'intérêt d'un bon développement, raison pour laquelle ils s'opposent à cette IN.

En ce qui concerne le contreprojet, il précise que, si les points essentiels des initiants sont bien ceux qui ont été évoqués, son groupe n'arrivera pas à voter de contreprojet susceptible de satisfaire les initiants. Il est d'accord avec l'idée du député Vert de renforcer la concertation. Il relève une des options de l'ACG qui est de renforcer le pouvoir des communes, mais il indique ne pas avoir envie qu'une commune, en matière de développement, soit placée sur un pied d'égalité avec le canton.

En ce qui concerne la votation populaire, il ajoute que la force obligatoire voulue par les initiants est sur l'effet de celle-ci, et non pas sur les modalités.

Bien qu'il soit d'après lui possible d'imaginer un contreprojet, il ne pense pas qu'il y en aura et il estime qu'il faut aller directement au vote.

Un député Vert suppose que les députés présents sont opposés à l'initiative. Il lui semble que toute piste dans ce contreprojet qui viserait à renforcer la qualité des PLQ serait utile, donc que, si le département leur en propose, ils pourraient les inclure.

De ce qu'il entend, les PLQ sont en train de s'améliorer et les récents sont mieux que les anciens, notamment dans la valorisation des valeurs du site, de la préservation des arbres, et de certains éléments patrimoniaux. Il pense que ce serait intéressant que la concertation précise quelles sont les valeurs qui doivent être préservées et l'intégration dans le quartier. Cela ne change rien au fait qu'au bout du compte il n'est pas possible de faire plaisir à tout le monde, mais le point de départ pourrait au moins être remporté.

Audition de la Fédération des métiers du bâtiment (FMB)

- *M. Nicolas Rufener, secrétaire général*
- *M. Marc Rädler, secrétaire général adjoint*

M. Rufener remercie la commission de leur donner la possibilité de s'exprimer et renvoie à l'audition faite le 19 novembre 2022 relative aux PL 12565 et 12566. Il précise que la FMB est l'organisation faitière des métiers de la construction et représente les entreprises de la construction, soit les peintres, électriciens et maçons notamment. Ne sont pas représentés les promoteurs ou mandataires qui sont plus concernés par les procédures se déroulant en amont des chantiers.

Il indique que les entreprises qu'ils représentent sont largement impactées par les processus administratifs d'aboutissement des projets. En termes de planification, il précise que c'est problématique, car les entreprises sont approchées en amont des processus, développent des solutions techniques, des marchés, un certain nombre de choses et, au gré des avancements de la procédure, ils apprennent que le chantier démarrera plus tard, qu'il manque des autorisations, qu'il y a un recours, ou encore un référendum par exemple.

M. Rufener note que la FMB constate qu'au-delà de l'imprévisibilité de ces procédures, il y a une multiplication des préavis rendus dans ces procédures. Selon lui, le préavis doit être un oui ou un non. S'agissant d'un service étatique, c'est soit conforme à la loi/réglementation, soit ça ne l'est pas. Toutes les autres considérations dans les préavis devraient être écartées, comme les préavis « peut-être », ou sous conditions. Cela n'a selon lui aucune base légale et ne fait que complexifier le processus.

Il donne l'exemple de la commission de recours de construction, où il y avait parfois 4 préavis successifs conditionnels, et à la fin il n'était plus possible de savoir si le préavis était positif ou négatif. Lorsque le service concerné était interrogé, il ne savait pas non plus. Donc, tout préavis qui n'est pas oui ou non est selon lui source de problème.

Il constate également que, dans l'évolution des procédures, il est souvent fait face à un gâchis territorial et urbanistique conséquent, ce qui est d'autant plus dommageable pour un canton comme Genève où la pression territoriale est très forte et où il est difficile de pouvoir continuer à aménager et urbaniser.

M. Rufener passe ensuite aux préavis municipaux. Selon la FMB, il y a souvent des arbitrages entre intérêts privés et intérêts publics qui sont problématiques, car les projets de construction et d'aménagement sont d'abord gouvernés par l'intérêt général. Cet intérêt se juge au niveau cantonal voire régional et beaucoup moins au niveau municipal ou local. C'est surprenant, selon lui, de voir que parfois un préavis municipal peut être écarté et que les gens se plaignent d'un délit de démocratie.

Il explique qu'un intérêt public majeur prévoyant la construction de 2000 logements dans un périmètre concerné, identifié après de très longues procédures dans le cadre d'un plan directeur cantonal, qui subirait un préavis municipal négatif, c'est 2000 logements pour l'ensemble de la population genevoise concernée, soit plus de 500 000 habitants concernés. Ce préavis est émis par une municipalité ne représentant que quelques centaines ou milliers d'habitants, ce qui l'amène à penser que c'est le fait de respecter systématiquement un préavis municipal qui serait un vrai déni démocratique.

M. Rufener fait remarquer qu'à toujours vouloir faire des rééquilibrages entre différentes zones, écouter le préavis de la municipalité et le point de vue des gens à proximité, il y a un risque de se retrouver avec des déséquilibres croissants.

Selon lui, il est vrai que parfois certaines entités n'ont pas été assez écoutées, et que beaucoup de place et de pouvoir ont été donnés à des entités peu représentatives pour essayer d'étouffer certaines oppositions.

Il estime cependant que la réponse proposée ici ne satisfera pas. La FMB pense d'ailleurs que l'initiative ne répond pas à la difficulté territoriale genevoise liée au fait que Genève n'a pas vraiment d'arrière-pays.

Il s'attarde encore sur l'exposé des motifs. Il y est question d'avoir un urbanisme plus démocratique, plus humain et de qualité. Le sous-entendu, selon lui, est que sans le point de vue des voisins ça ne sera pas démocratique. Il a déjà réglé ce point précédemment.

Il poursuit et affirme qu'il n'a pas l'impression que l'urbanisme soit déshumanisé. Au contraire, il pense qu'il est de qualité et que l'urbanisme humanisé n'est pas lié à ce qui est construit, mais à ce qui est fait également.

Il prend l'exemple du bâtiment de la Fontenette et fait remarquer que la qualité des bâtiments est extrêmement élevée, que l'environnement est magnifique, et qu'un gros travail a été fait avec la partie environnante, l'école, et les immeubles à proximité. Cela leur a permis de supprimer les balcons en tant que fondation mobilière. Maintenant, une pétition signée par 600 personnes demande de réaliser des balcons. Sur les 600 personnes, 400 n'habitent pas sur place. Des balcons seront donc mis à tous les appartements alors que le projet initial ne prévoyait des balcons qu'à 1 appartement sur 4. 10 millions seront ainsi soustraits aux logements sociaux, soit 100 millions de logements qui ne seront pas construits, car il est cédé aux caprices de quelques particuliers qui ont fait une pétition, et l'intérêt général n'est pas pris en compte.

Selon M. Rufener, l'intérêt général est primordial en matière d'aménagement du territoire et l'initiative va au contraire de cela. Il passe la parole à M. Rädler qui va faire une analyse plus complète et juridique pour démontrer ces différents arguments amenant à rejeter l'initiative.

M. Rädler relève que les débats politiques autour de l'aménagement du territoire font appel à une série de mots clés comme la concertation, la participation, ou encore la co-construction, et qu'il est régulièrement fait état de la nécessité de construire une ville à taille humaine. La FMB a de la peine à comprendre comment une ville peut être à taille humaine et ne pas réussir à loger sa propre population, ce qui est l'interrogation de base dominant les réflexions de la FMB en matière d'aménagement du territoire et de construction.

Il trouve tout d'abord nécessaire de mettre un peu de contexte sur la LGZD et les objectifs et buts du législateur au moment de son adoption. Il explique que ce régime de zone de développement est ancien, la loi datant de 1957. L'objectif est celui de l'intérêt général, soit la densification du périmètre et la création de logements collectifs abordables, le tout dans un contexte de déficit chronique d'offre, caractérisant le marché public genevois depuis en tout cas la fin de la Seconde Guerre mondiale.

L'objectif est d'arriver à loger la population genevoise dans des conditions acceptables. Il rappelle qu'actuellement à Genève il y a un manque de logements, une partie de la population devant s'exiler de l'autre côté des frontières cantonales avec les problèmes que cela pose en termes de mobilité, de fiscalité, ou d'épanouissement personnel.

M. Rädler prend ensuite l'appréciation de la procédure des PLQ sous l'angle démocratique, à savoir que les PLQ échappent soi-disant à une logique démocratique. Il rappelle que, jusqu'à ce qu'une construction soit réalisée, le projet doit passer par plusieurs étapes lors desquelles le contrôle démocratique s'exerce.

Il y a d'abord le projet de déclassement de terrain devant être adopté par le Grand Conseil, avec la possibilité de référendum dont le résultat est contraignant. Ensuite, une procédure d'enquête publique, les préavis communaux et la possibilité de référendum contre le préavis communal. Bien que ce référendum et ce préavis communal ne soient pas contraignants de la même manière que le référendum cantonal, il a un poids politique certain dont le Conseil d'Etat ne va pas se défaire.

Il rappelle également que le propriétaire d'une parcelle peut demander l'adoption d'un PLQ selon la LaLAT (loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire). L'art. 13A al. 5 LaLAT stipule que tout propriétaire d'une parcelle en zone de développement ne faisant pas encore l'objet d'un plan localisé de quartier peut également, suivant la même procédure, demander au Conseil d'Etat l'adoption d'un tel plan.

Il explique que la procédure d'élaboration d'un PLQ est très lourde, mais assure que les avis de chacun soient entendus et pris en compte. C'est un processus de concertation, d'enquête publique, de préavis communal et de référendum facultatif.

En cas de désaccord entre le canton et la commune, par exemple en cas de préavis négatif de la commune et si la volonté du Conseil d'Etat est d'aller néanmoins de l'avant, la LGZD prévoit que c'est le Grand Conseil qui tranche : art. 6 al. 10 LGZD qui pose que, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition et que le Conseil d'Etat entend rejeter cette opposition, il doit saisir préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci.

Il relève que les députés sont régulièrement saisis de tels projets, qu'ils sont appelés à adopter ou rejeter par voie de résolution. Le Grand Conseil a récemment, en 2022, refusé par voie de résolution (R 855) un projet de PLQ à Versoix, ce qui montre qu'il y a un contrôle démocratique. Le Grand Conseil doit prendre position. Ce n'est pas un référendum en tant que tel, mais c'est une manière supplémentaire de s'assurer que les volontés politiques et de la population soient entendues et prises en compte dans les processus. Du point de vue de la FMB, les procédures d'adoption ne souffrent donc pas de déficit démocratique.

M. Rädler rappelle ensuite pourquoi cette initiative est néfaste pour l'aménagement du territoire à Genève selon la FMB.

Premièrement, il fait remarquer que Genève est sur un territoire de 250 km², que les terrains constructibles se raréfient, et que la zone agricole est très protégée voire sanctifiée. Genève construit beaucoup, mais est historiquement dans une situation de retard et de sous-construction chronique. Il est faux selon lui de dire qu'il n'a jamais été autant construit à Genève, ce qui peut être remarqué en prenant les décennies précédentes. Pendant les Trente Glorieuses par exemple, il y a eu un nombre beaucoup plus important de logements construits. Depuis les années 80, Genève connaît un gain net moyen de 1700 logements par an seulement, ce qui ne garantit pas qu'il soit possible de répondre à la demande en termes de logements. Il ajoute que les choses commencent à s'améliorer depuis 2010, mais dans un contexte où Genève a depuis de nombreuses années un taux de vacance de logements, et surtout de logements locatifs, qui est peu élevé.

Il mentionne les chiffres de l'Office fédéral de la statistique prenant en compte les logements vacants ouverts à la location, mais également ceux au sein de structures en propriété.

A l'échelle suisse, seuls 4 cantons sont largement en dessous d'un niveau d'équilibre placé à 1,5%. Sont concernés : Zoug (0,4), Genève (0,6), Zurich (0,9), et Bâle-Ville (1,4).

M. Rädler explique que, quel que soit l'indice pris en compte, Genève souffre d'un manque de logements chronique. Il est essayé de rattraper le retard, mais cela amène à une pression sur les infrastructures croissantes, une perte d'attractivité du canton, et une pression sur les loyers. Les solutions seraient pour la FMB d'utiliser le terrain disponible avec le plus d'efficacité possible, de favoriser des projets avec une densité réelle, et de construire vers l'intérieur afin d'épargner le plus possible les terrains agricoles. Finalement, il faudrait conserver une typologie des biens de construction qui soit diverse afin de répondre à tous les besoins exprimés sur le marché.

M. Rädler termine avec quelques remarques article par article. En ce qui concerne l'art. 5A proposé, il relève que l'objectif est de ramener davantage de responsabilités aux propriétaires de parcelles. Pour la FMB, ces articles sont source de blocages supplémentaires des procédures. La LaLAT prévoit déjà que les propriétaires de parcelles en zone de développement peuvent demander au Conseil d'Etat l'adoption d'un PLQ, or l'initiative prévoit que les propriétaires peuvent établir les PLQ eux-mêmes. Cela va trop loin selon la FMB. Il est nécessaire que l'autorité cantonale ait la mainmise sur l'élaboration de ces PLQ.

S'agissant de l'art. 6 et de la procédure d'adoption, l'objectif est de donner un vrai poids contraignant au référendum communal, et subsidiairement de

faire redescendre la responsabilité d'un nouveau PLQ au niveau de la commune et du propriétaire. Il est vrai que le référendum communal n'a pas de valeur contraignante pour le Conseil d'Etat à ce jour ; néanmoins, il rappelle que le vote négatif a politiquement un poids certain. Il donne l'exemple du refus à la Ville de Genève de la Cité de la musique. Donc, même si le Conseil d'Etat a légalement toutes les cartes en main pour passer outre les résultats de ce référendum, il a renoncé à aller de l'avant, donc le vote n'a pas été ignoré. Et surtout en termes de LGZD, en cas de désaccord entre le canton et la commune suite à un référendum communal, il appartient au Grand Conseil de trancher, ce qui est pour la FMB la meilleure manière de concilier les intérêts politiques, la prise en compte de la volonté populaire et la nécessité d'aménager le canton au mieux et de privilégier l'intérêt général plutôt que les intérêts particuliers.

Pour ces raisons, la FMB encourage à refuser l'initiative.

Le président le remercie et cède la parole aux députés.

Un député PDC a l'impression en lisant l'initiative qu'il serait quasiment impossible de construire en zone de développement, car il y aurait une succession de blocages et que l'IN n'offre aucune parade.

Il demande s'il serait possible d'imaginer que la conséquence de ces blocages en zone de développement soit l'utilisation des zones ordinaires pour construire.

Selon M. Rufener, que ce soit une zone de développement ou une zone ordinaire, il y a des moyens d'aménagement qui doivent être mis en œuvre qui nécessitent des enquêtes publiques pour lesquelles des préavis sont rendus. La zone ordinaire ne simplifie donc pas, mais elle supprime en revanche un certain nombre de contrôles étatiques existant dans la zone de développement. Il relève que cette initiative vise à ne pas développer et ne pas construire.

Le même député PDC se demande si cette initiative n'a pas pour ambition cachée le développement des biens-fonds en zone ordinaire.

M. Rufener répond que, concernant le type de parcelles pouvant potentiellement être concernées et les densifications en zone villas, on peut voir qu'en zone ordinaire ce sont de petites parcelles pour la plupart et que le potentiel de développement nécessite pour un opérateur foncier de les réunir d'abord. Les propriétaires des villas en question n'auront donc pas forcément la possibilité de développer en zone ordinaire. Donc, selon lui, la zone de développement ou la zone ordinaire n'est pas l'élément le plus important dans l'histoire. En ce qui concerne les communes, il a l'impression que la volonté des riverains est de bloquer tout le périmètre, qu'il soit en zone de développement ou en zone ordinaire. Il arrive ainsi à la conclusion que

l'initiative s'attaque encore plus à la zone de développement qu'à la zone ordinaire, mais selon lui ce n'est pas l'élément déterminant qui amène à l'accepter ou la refuser.

Un député PDC demande ce qu'il en est par rapport à un potentiel contreprojet.

M. Rufener répond ne pas être allé plus loin dans l'analyse. Il se dit cependant persuadé qu'en matière d'aménagement du territoire, comme en matière de transition énergétique et en matière de différents domaines constructifs, il faut desserrer le carcan normatif, donc ne pas adopter d'initiative ni de contreprojet, car ces contreprojets ont tendance à tout de même aller dans le sens de l'initiative.

Le député PDC présente deux pistes qui pourraient peut-être se dégager dans l'esprit des initiants et demande aux auditionnés si celles-ci leur semblent acceptables.

La première serait d'aménager une initiative, mais ne pas renoncer au référendum avec un effet contraignant. M. Rufener répond que cela donne un pouvoir aux habitants de la commune par rapport à l'intérêt général. Suivant la taille de la commune, cela serait presque l'intérêt général, mais selon d'autres communes, absolument pas. Donc, cela lui pose un problème.

Le député poursuit en lui présentant sa deuxième piste qui serait de donner à la commune le même pouvoir que le canton. M. Rufener y est totalement hostile. Il pense qu'en matière d'aménagement du territoire, il faudrait dire aux communes qu'elles n'ont pas de pouvoir, à part émettre un préavis.

En conclusion, le député PDC relève que la FMB est plutôt dans une optique de desserrer le carcan en matière d'aménagement du territoire et lui demande si les auditionnés ont des idées ou des priorités. Selon M. Rufener, la priorité est la notion de préavis. Il explique qu'il y a des porteurs de projet qui aujourd'hui vont voir l'administration en amont pour essayer de s'assurer que les projets au moment où ils seront déposés passeront. Cette pratique d'aller voir l'administration en amont a développé une pratique tendant à dire qu'il faut présenter des variantes et que l'administration choisit ensuite la variante qui lui plaît le plus. Il mentionne par ailleurs la volonté récente de codifier les variantes et de les rendre impératives.

Il pense qu'il faudrait que le Grand Conseil fasse pression sur le Conseil d'Etat pour exiger que les préavis ne comportent qu'un mot : soit oui, soit non.

Il prend l'exemple de la CMNS qui fait de nombreuses considérations patrimoniales extraordinaires avant de rendre son préavis et qui représente, selon lui, du temps perdu freinant les dossiers. C'est à ce niveau-là qu'il pense que la simplification pourrait être apportée.

Un député Vert remercie les auditionnés d'avoir mis en évidence que le système actuel, même s'il n'est pas parfait, est conçu de manière à répondre à l'intérêt général.

Il aimerait savoir dans quelle mesure les entreprises et métiers que les auditionnés représentent sont inquiets du risque de blocages sur la question de l'aménagement et si la FMB a des propositions d'améliorations qui pourraient faire qu'il y ait un peu plus de soutien pour certaines parties de la population face aux PLQ et la construction en général.

M. Rädler lui répond qu'un des points principaux dans l'industrie de la construction est la prévisibilité. Une entreprise a besoin de savoir à l'horizon X quelles sont les masses de travaux que le secteur de manière générale sera appelé à assumer. Plus une procédure prévoit des possibilités d'obstacles, le moins il y a de prévisibilité. Dans un autre extrême, il explique que, si un canton peut décider tout ce qu'il veut, quand il veut, du point de vue de la prévisibilité économique, c'est parfait. Il précise que ce n'est pas quelque chose que la FMB défend, le besoin de concertation étant là.

Il indique que la FMB a deux centres d'intérêt. Un en tant qu'association professionnelle et économique de dire qu'ils souhaitent un canton offrant des solutions les plus bénéfiques possible répondant aux besoins de la population. Lorsque Genève ne construit pas et exporte sa population, c'est une perte sèche pour Genève. Il y a également un intérêt des entreprises de la construction qui est de dire qu'ils visent à construire tout partout. Ce n'est pas ce que la FMB va forcément défendre.

L'intérêt du secteur est donc d'avoir une procédure en termes d'aménagement du territoire qui soit la plus prévisible possible, permettant de planifier leurs investissements, leur main-d'œuvre, sur la durée, et de ne pas être victime d'incertitude en la matière.

M. Rufener pense que cette IN va dans le sens du courant dominant actuellement qui est de tenir un discours anxigène. Selon lui, les gens n'ont jamais vécu aussi bien à Genève qu'aujourd'hui dans toute l'histoire de l'humanité, mais ils continuent à dire que c'est la catastrophe. Il mentionne le tremblement de terre venant de faire 15 000 morts, et estime que c'est injurieux vis-à-vis de ces gens qu'à Genève la situation soit comme cela.

Le député PDC souscrit pleinement aux propos des auditionnés, principalement par rapport à la multiplication des entraves portées à l'acte de construire et d'aménager. S'agissant des préavis, il demande aux auditionnés si ceux-ci peuvent illustrer leurs propos, en donnant le nombre de préavis habituels auxquels l'acte de construire peut se heurter. Il fait remarquer que

ceux-ci se multiplient, s'accumulent et souvent ne disent pas la même chose. Il aimerait donc savoir le temps ou le délai que tout cela induit.

M. Rufener trouve difficile de répondre précisément, sachant que ce sont les architectes qui déposent les demandes d'autorisation de construire, mais il indique que les projets relativement importants nécessitent 15 à 20 préavis en tout cas.

Le député PDC poursuit et se demande de quel ordre serait la prolongation selon la FMB si le projet était adopté. M. Rufener répond que celle-ci serait substantielle. Il n'y aura plus d'illusion, celui ne voulant pas d'immeuble en face de chez lui aura tous les moyens de s'y opposer.

Une députée MCG se demande quelle est la manière dont fonctionnent les procédures de préavis oui/non. Le problème, selon elle, est que, lorsqu'un avis nuancé est donné, le projet peut être renvoyé, revu, dans le sens d'obtenir un oui au stade suivant. Elle se demande donc comment cela sera possible si les avis ne deviennent que des oui/non.

Selon M. Rufener, le préavis est sollicité à un service, car ce service est chargé d'appliquer une loi ou une réglementation. Ce qui lui est demandé c'est de savoir si le projet est conforme à la loi ou la réglementation. Selon lui, en droit les choses sont relativement binaires, conformes ou non conformes.

Selon cette députée MCG, en agissant de telle manière, il ne serait pas possible de savoir pourquoi un projet serait refusé.

M. Rufener lui répond que ce n'est pas conforme à la loi. A la limite il est possible de demander au service, et si la personne n'est pas d'accord elle peut aller devant une juridiction et contester le préavis négatif. L'autorité qui tranche peut écarter ou non le préavis négatif.

Audition de l'Association des promoteurs-constructeurs genevois (APCG)

– ***M. Romain Lavizzari, président***

– ***M. Philippe Angelozzi, secrétaire général***

M. Lavizzari remercie le président et la commission. Il rappelle que l'APCG représente la grande majorité des maîtres d'ouvrage liés à l'initiative privée dans le développement immobilier. Il se dit très heureux de pouvoir s'exprimer sur cette initiative qui vient s'inscrire dans la procédure de l'établissement des PLQ et de la planification du développement au niveau cantonal immobilier. Il explique que cette proposition inquiète l'association, la procédure étant déjà extrêmement longue et complexe. Il rappelle que le PLQ vient dans une phase avancée de la planification, car il y a généralement un plan directeur cantonal, et aussi au niveau communal des éléments de

planification, comme des plans directeurs communaux. Le PLQ est une étape supplémentaire qui vient de manière générale confirmer ou mettre en avant ce qui a été discuté auparavant.

Il fait remarquer que l'IN permet à des propriétaires ou à la commune de proposer un contreprojet à un projet de PLQ en cours d'élaboration au sein du département. Aussi longtemps que ceux-ci ne sont pas d'accord avec le projet soumis, la procédure est bloquée. Il n'y a aucune garantie que le projet alternatif proposé aboutisse plus que le premier. Il y a donc pour l'association une instabilité et insécurité juridique qui serait créée par cette mise en place de l'initiative telle que proposée, sans sous-estimer un allongement de la procédure qui est déjà très complexe.

Il ajoute également que la planification est assez clairement définie comme étant de la responsabilité du canton, la question de savoir s'il n'y a pas une perte de la maîtrise de la planification à l'échelle cantonale se posant donc.

M. Angelozzi poursuit avec la question des projets alternatifs et insiste sur le fait que l'administration va devoir mener de front plusieurs projets alternatifs, impliquant une augmentation inévitable des ressources de l'Etat.

Il conclut en indiquant que l'APCG suggère qu'un contreprojet soit fait à cette initiative qui puisse à la fois répondre aux attentes des initiants, mais qui ne vienne pas alourdir et bloquer la procédure.

Un député PDC demande aux auditionnés s'ils ont des pistes à proposer en ce qui concerne le contreprojet.

M. Lavizzari répond qu'ils n'ont pas toutes les compétences juridiques, car c'est une procédure très juridique, donc c'est une étude qu'il faudrait selon lui mener de front avec l'office de l'urbanisme.

Il pense cependant que les propriétaires pourraient être informés plus en amont lorsqu'un quartier se développe, plutôt que de découvrir un projet en passant par la voie de la Feuille d'avis officielle. Cela revient à amener une certaine transparence au niveau de l'information dès le départ, pouvant permettre aux gens qui ont envie de s'impliquer dans le développement d'un PLQ d'être informés en temps et en heure. Cela complèterait la concertation qui est aujourd'hui institutionnalisée.

Il explique que, selon l'APCG, ne pas proposer de contreprojet risque de mener à une votation plutôt favorable à l'initiative.

Un député S relève que les auditionnés ont mentionné qu'il y a un risque que l'initiative passe et qu'il faille un contreprojet pouvant satisfaire les initiants. Il trouve cependant que la volonté des initiants semble être l'antithèse de ce que l'association incarne et il aimerait savoir ce que serait un contreprojet

allant dans le sens des initiants. Il y a donc deux gros enjeux selon lui ; un PLQ initié par n'importe quel privé pour s'opposer à un PLQ institutionnel, et le préavis de la commune qui devient un avis obligatoire. Il demande aux auditionnés comment ils se positionnent par rapport à cela.

M. Lavizzari reprend la notion de « plus démocratique » apparaissant dans l'IN, qui lui semble être un reproche fait à la procédure actuelle. La concertation serait, selon lui, peut-être un élément de réponse par rapport à cela. Il relève aussi que la planification est un élément cantonal et que rendre le préavis communal obligatoire n'est pas une solution de réponse.

M. Angelozzi ajoute que la possibilité pour les propriétaires de proposer leur propre PLQ n'est pas quelque chose de souhaitable. Il rappelle que l'initiative d'un PLQ vient déjà dans la plupart des cas d'un propriétaire, accompagné d'un mandataire développeur ou promoteur si lui-même a acheté la parcelle. L'APCG n'est pas sûre que les propriétaires feront des PLQ qui seront mieux que l'Etat dans le cadre d'une procédure extrêmement complexe.

M. Lavizzari ajoute que le délai donné pour faire un contreprojet de PLQ est de 12 mois et que c'est extrêmement court. Il fait remarquer que beaucoup d'études sont faites, et que tous les éléments tels que l'environnement, la mobilité et les gabarits doivent être pris en considération, à savoir que de nombreux spécialistes sont nécessaires. En termes d'investissements et d'engagements, ce sont aussi des montants colossaux.

Un député d'Ensemble à Gauche aimerait savoir s'il serait possible de faire un contreprojet sur les plans directeurs de quartiers. Il mentionne les contreprojets aux Grottes et à Villereuse. Il précise qu'il n'y a pas systématiquement un plan directeur de quartier.

M. Lavizzari répond que la possibilité légale existe, donc qu'une commune peut lancer un plan directeur de quartier. Il rappelle que, souvent, la planification émane de projets venant des propriétaires ou de ceux qui veulent faire avancer les choses dans la perspective du développement.

M. Angelozzi indique que, si c'est la commune qui met en place le plan directeur de quartier de manière plus systématique, cela lancera le débat à un niveau supérieur aux PLQ. Il se demande si les habitants ont les compétences techniques pour le plan directeur de quartier. Il y aurait le plan directeur cantonal, le plan directeur communal, le PLQ, et une autre couche qui serait celle des plans directeurs de quartiers. Il ne sait pas si cela répondrait directement aux attentes des initiants. Il a l'impression que la question principale est celle de l'information transparente.

Discussion et vote final

Le président propose de reprendre avec les avis des différents groupes.

Une députée MCG est très partagée sur sa position par rapport au contreprojet et préfère y réfléchir.

Un député PDC est d'accord avec le député S sur le fait que la marge de manœuvre est limitée. Il doute qu'une information préalable soit de nature à convaincre les initiants. Il se demande s'il ne vaut pas mieux combattre frontalement l'initiative.

Le député PDC poursuit et remarque que toutes les auditions montrent que l'initiative est impraticable. Il pense que c'est une analyse du risque politique. Il estime personnellement que plutôt que de prendre le risque de faire un contreprojet qui serait tout aussi irréaliste que le texte initial, il serait plus simple d'aller au vote frontalement sans contreprojet.

Un député S indique que, dans son quartier par exemple, cela dépend de l'architecte qui va informer au préalable les voisins qu'un projet peut être initié et démystifie ainsi la question avec les personnes concernées. La question de l'information préalable lui semble intéressante, comme au niveau fédéral pour les procédures d'expropriation où un avis est envoyé personnellement aux parcelles concernées. Il se demande s'il faudrait élargir cela au-delà des parcelles concernées par le PLQ. La question du risque politique est importante d'après lui. Il n'est pas sûr à 100% que l'initiative soit refusée. Il pense que la question du contreprojet mérite d'être analysée, car voter sans contreprojet c'est prendre un risque important.

Un député PLR propose que chacun retourne dans son groupe pour en discuter et propose en parallèle de reposer la question à M. Burri et aux initiants, car manifestement tout le monde a l'air prêt à discuter d'un contreprojet.

Il propose que, plutôt que d'interpréter la marge de manœuvre que se donnent les initiants, il faut leur dire qu'ils ont jusqu'au 1^{er} avril pour se mettre d'accord sur un éventuel contreprojet, ce qui permettrait à la commission d'avoir avril pour voter, pour que le rapport soit rendu et que cela soit voté en plénière.

Le président précise, sur le vote du Grand Conseil, que la décision a été prise de voter avant les élections du 2 avril, car après il n'y a plus de plénière jusqu'à la prestation de serment. Il ajoute aussi qu'il est évident que chaque commissaire retourne devant son groupe pour avoir une position plus affirmée, et que, comme proposé auparavant, il écrit volontiers un courrier aux initiants pour leur préciser le point de rupture pouvant les amener ou non à retirer leur initiative *versus* un contreprojet.

Une députée MCG pense que proposer un contreprojet pour retirer l'initiative sera compliqué, car les deux conditions posées ne conviendront pas. Il faut donc proposer un contreprojet qui ne fera pas retirer l'initiative, mais qui sera suffisamment séduisant pour que la population le vote.

Un député S est d'accord pour retourner devant les groupes. Cela lui paraît aussi évident que la perspective d'un contreprojet, qui permettrait de satisfaire les intérêts divergents comme ceux de l'APCG et des initiants, lui semble compliqué, les positions étant très différentes.

Il pense que, devant le peuple, ils gagnent à 75%. Au niveau du calendrier, il précise qu'il faut que la commission se prononce sur le fond et le principe d'un contreprojet d'ici au 21 mai 2023.

Il sait qu'il y a une volonté d'en terminer avec les initiatives avant la fin de la législature ; ne sachant pas qui sont les suivants, il comprend ces inquiétudes, et mentionne la plénière du 11-12 mai 2023. Il trouve que cela ne sert à rien d'effectuer les travaux dans l'urgence et de se précipiter simplement pour les terminer avant la fin de la législature.

Le président n'a aucun problème avec cela, mais indique qu'une décision a été prise, qui est de faire le vote en plénière avant la fin de la législature.

En ce qui concerne l'IN 176, il rappelle qu'une décision a été prise pour avoir un vote avant l'élection sachant qu'en avril il n'y a pas de plénière et que ce sera la nouvelle composition du Grand Conseil qui devrait prendre position. Il n'a cependant aucun problème à changer cela.

Le député PDC qui s'est exprimé préalablement ajoute que tout le monde s'interroge sur l'appréciation du risque politique. Cependant, il indique que c'est la position qui pourrait être adoptée au sein de cette commission qui déterminera le poids de ce risque politique. Il indique que, si tous les partis ici représentés considèrent que cette IN est excessive, le message serait clair et repris en plénière, et donc s'il devait y avoir un vote, vu que les votants suivent souvent les indications de leur parti, ce serait plié. Le risque politique serait ainsi écarté.

La députée MCG poursuit et pense que cela faciliterait les choses de donner une idée de qui serait pour ou contre le projet.

Le président répète que le député PDC a dit que le PLR ira vers un net refus sans contreprojet, que, du côté de l'UDC, c'est en faveur de l'initiative, mais que le groupe serait enclin à voter à la fois l'initiative et le principe d'un contreprojet pour les éclaircissements. Il poursuit avec les Verts, qui ne sont pas fermés à un contreprojet, et indique que les socialistes sont partagés. Il en conclut que chacun retournera dans son groupe et reviendra avec une position.

Le député PDC estime important de revoir le calendrier et de laisser le vote en plénière aux successeurs. Il pense que l'énorme avantage est que cela va dépassionner les débats.

Le président aborde donc le calendrier. Il indique que la prochaine séance a lieu le 15 février. Il y a déjà deux auditions concernées pour cette initiative, la Fédération suisse des urbanistes, et la Ville de Lancy accompagnée de l'association Les Passereaux. Il y a ensuite une semaine de vacances, et le 1^{er} mars la commission reprend l'IN 182 avec l'audition de la ville de Genève, M^{me} Perler et M. Gomez. Il mentionne ensuite le retour du département concernant les Corbillettes, avec la présentation de M. Ferretti, et le vote possiblement de ce projet de loi.

M. Ferretti précise que ce n'est pas encore le vote final, c'est simplement le vote pour relancer une procédure d'opposition. Il ajoute que c'est la commission qui décidera de rouvrir une PO pour être sûr que tout le monde puisse se faire entendre, et qu'à l'issue de la PO il y aura le vote sur la modification de zone.

Le président poursuit avec le 8 mars pour l'IN 182. Le département viendra avec les éléments chiffrés demandés liés au contreprojet. Le DT et DI ont déjà confirmé leur présence. Le président indique que M. Hodggers ne serait pas disponible avant le 15 mars. Si une majorité est pour, il pourrait venir le 15 mars, et sinon une solution devrait être trouvée pour le voir avant. Le président a notamment proposé de faire avancer la commission à 16h.

Le président propose ensuite de voter sur le principe du vote de l'IN avant ou après l'élection, donc avec l'ancienne ou la nouvelle composition. En cas de refus, le vote se fera après la fin de la législature, le 11 mai, le délai impératif étant le 21 mai.

Un député MCG pense que c'est logique de voter avant les élections, car c'est la commission qui a participé aux travaux. Il comprend qu'il n'y a pas d'urgence pour certains, mais il ne trouve pas sérieux de demander aux nouveaux parlementaires de traiter d'un sujet dont ils n'ont jamais entendu parler.

Le président met aux voix le principe de voter l'IN 176 TF avant la fin de la législature :

Oui : 4 (1 EAG, 2 MCG, 1 UDC)
Non : 7 (1 PDC, 2 PLR, 3 S, 1 Ve)
Abstentions : –

La proposition est refusée.

Le président indique que le vote final se fera donc le 11 mai et précise que les prochains caucus ont lieu le 27 février.

Audition de la Fédération suisse des urbanistes Genève (FSU)

– *M^{me} Giovanna Ronconi, coordinatrice groupe*

– *M. Marcos Weil, membre*

M^{me} Ronconi remercie la commission de l'accueil. Elle est urbaniste et a travaillé plusieurs années à l'Etat de Genève. Elle vient en tant que coordinatrice de groupe FSU Genève. M. Weil est aussi urbaniste, et directeur associé d'un bureau privé, urbaplan.

M. Weil tient à préciser qu'ils se sont réunis au sein du groupe FSU Genève pour débattre de cette initiative et que la position présentée en ce jour est une position consensuelle de l'ensemble des membres. Il entend les critiques des initiants sur les questions de qualité des PLQ, mais il pense que l'IN telle que formulée n'est pas la bonne réponse à cela. Ils ont pu constater de manière générale que, dans la pratique professionnelle, ces critiques portent à l'égard des PLQ sur des questions de densité, de gabarits, de construction, ou encore de végétation. Il précise que les PLQ sont le résultat d'une pesée des intérêts entre différentes politiques publiques pouvant être contradictoires, et que l'injonction d'économie des ressources du sol incite à densifier les quartiers et la ville. Il indique qu'il faut toujours faire un arbitrage à plusieurs échelles : à l'échelle locale du PLQ, mais aussi à l'échelle du canton, voire du Grand Genève.

M. Weil relève que les PLQ contestés par cette initiative s'inscrivent dans des zones de développement identifiées par le plan directeur cantonal comme étant des secteurs destinés à être développés et à recevoir et accueillir cette croissance urbaine. Attaquer le PLQ comme le fait l'IN revient, selon lui, à l'attaquer à l'échelle locale, ce qui lui semble problématique.

Il affirme que la FSU entend aussi les critiques des initiants par rapport à la qualité de certains projets qui sortent aujourd'hui, mais qui ont été initiés il y a 10 ou 15 ans, car il y a une certaine inertie dans les procédures qui fait que des projets actuels sont considérés comme en décalage par rapport aux préoccupations. Il y a 4-5 ans, personne n'imaginait qu'il fallait réduire les émissions de gaz à effet de serre d'un facteur 10. Ce sont des éléments nouveaux qui réinterrogent les planifications engagées.

Il mentionne ensuite de manière plus précise les critiques que le groupe a à l'égard de l'IN.

Il pense tout d'abord que celle-ci donne un pouvoir excessif au conseil municipal avec un risque de blocage, car elle lui permettrait de préavis négativement et d'engager une nouvelle procédure. Le risque est qu'il y ait au gré de différentes configurations des votes négatifs successifs et que le projet n'aboutisse jamais. Cela crée une insécurité juridique tant pour les propriétaires privés, qui ont légalement des droits et qui ne pourront pas les exercer, que pour les collectivités publiques, qui se retrouvent dans une situation insatisfaisante pour la planification des infrastructures et des équipements publics. En effet, cela se planifie à l'avance, et s'ils ne savent pas quand un PLQ se réalise, la situation peut être délicate.

D'après M. Weil, la FSU trouve aussi que le pouvoir donné au CM est problématique, car celui-ci a rarement l'occasion de suivre tout le processus de constitution et d'élaboration du PLQ, donc il arrive à la fin d'un processus. Il va devoir sanctionner le travail fait par le biais d'un processus de concertation obligatoire avec les communes, propriétaires, et riverains, mais sans qu'il n'ait pu prendre connaissance de tous les arbitrages qu'il y a eu précédemment pour arriver à ce résultat.

De plus, il relève que, quand le CM vote un PLQ, la plupart des conseillers municipaux ont aussi en tête les effets induits par celui-ci, notamment les engagements financiers que la commune devra assurer pour répondre aux besoins en infrastructures, équipements publics, ou encore espaces ludiques. C'est donc un vote sanction sur le PLQ et sur tout ce qu'il va induire comme charges éventuelles pour la commune.

M. Weil précise que la FSU a des propositions à faire sur ces deux points (sur le rôle du CM et le moment où celui-ci se positionne), qui ne sont pas forcément des propositions pour un contreprojet, mais qui pourraient en tout cas améliorer la fluidité du processus dans la pratique administrative.

Il poursuit avec la deuxième critique formulée par la FSU, soit que l'initiative est imprécise et irréaliste, notamment en termes de délais. Son imprécision a été relevée dans le rapport du Conseil d'Etat, notamment le fait qu'il y a des formulations qui ne sont pas suffisamment explicites. Il donne l'exemple de celle qui dit que le CE vérifie que le PLQ respecte sur le plan formel les exigences légales.

Il poursuit et indique que la FSU a considéré le délai de 12 mois donné aux autorités pour produire un nouveau PLQ comme irréaliste. La loi ne dit pas quel est le niveau de maturité auquel devrait arriver ce PLQ, mais il est a priori considéré qu'il devrait avoir suivi le même processus que le PLQ officiel, donc il devrait y avoir la démarche de concertation, le contrôle technique, et la mise au point de l'avant-projet. Cela risque de prendre beaucoup plus que 12 mois,

sans compter que, si la commune doit engager des études de ce PLQ, elle devra engager des frais importants pour les études techniques. Cela reviendrait à voter des crédits qui risquent d'entamer le délai de 12 mois qui ne semble pas du tout réaliste.

M. Weil poursuit avec la troisième critique de la FSU qui considère que l'initiative est inutile, car les propriétaires privés ont déjà la possibilité de demander au Conseil d'Etat d'initier un PLQ en déposant une demande de renseignement. C'est un dispositif qui dans la pratique professionnelle fonctionne très bien, selon lui. Il précise cependant que la plupart des demandes sont faites par des fondations immobilières ou des institutions publiques qui veulent développer, et rarement par des propriétaires privés, car cela nécessite des moyens importants.

En ce qui concerne les communes, M. Weil fait remarquer qu'elles ont aussi la possibilité d'engager des PLQ d'initiative communale. Il prend l'exemple de la commune de Meyrin avec le PLQ d'initiative communale qui n'a fait l'objet d'aucun référendum. Il indique que tout s'est déroulé de manière fluide et que le conseil municipal a voté tous les crédits pour sa réalisation, car il se sentait investi de cette responsabilité de faire aboutir un projet.

M. Weil en conclut que, pour la FSU, cette initiative n'apporte rien de plus que ce que la loi permet déjà de faire aujourd'hui.

M^{me} Ronconi précise que, pour eux, il ne s'agit pas de proposer un contreprojet à cette IN, mais un ajustement du processus et de l'outil du PLQ. Ils pensent qu'il y a un risque d'allongement conséquent des procédures qui empêcherait la réalisation de projets de logements dans le canton.

Elle fait ensuite un bref résumé des différents points mentionnés : un pouvoir trop grand est donné aux conseillers municipaux, et le fait que ceux-ci ne participent pas à l'ensemble du processus, mais arrivent à la fin avec un veto enlève le processus démocratique et toutes les démarches participatives et de coordination qu'il a pu y avoir avec l'ensemble des services au sein de l'Etat, et notamment aussi avec des acteurs et promoteurs. Elle rappelle ensuite que des formulations imprécises laissent ouvertes un certain nombre d'interprétations, que l'IN est peu réaliste, le délai d'une année ne représentant pas le processus d'élaboration d'un projet, et que le projet est inutile, les propriétaires privés ayant déjà la possibilité de réaliser une demande de renseignement. Pour terminer, elle affirme que l'outil du PLQ est conçu comme un moyen de dialogue entre l'institution publique et le privé.

M. Weil trouve aussi le projet inutile, car, dans le cadre de leur expérience sur les deux dernières décennies, il n'a pas le souvenir que le Conseil d'Etat soit passé outre un préavis négatif.

Pour conclure, M^{me} Ronconi propose trois pistes de réflexion : premièrement, elle propose d'associer plus en amont le conseil municipal dès les prémisses du projet, ainsi qu'aux rapports d'opportunité réalisés, afin d'avoir un échange. Cela permettrait d'annoncer les projets dans un périmètre donné. Il est en effet remarqué qu'il y a pas mal de démarches participatives avec la population, mais parfois les conseillers municipaux ne sont pas associés.

La deuxième piste proposée consiste à anticiper davantage les effets induits dans la mise en œuvre du PLQ. Les questions de la qualité ont porté l'initiative, mais également les craintes de la répercussion que cela pourrait avoir dans la commune, car il y a pas mal d'éléments qui sont induits dans le développement de celle-ci une fois que le PLQ est réalisé. Il y a des craintes liées au trafic, mais surtout au niveau des infrastructures et dans la réalisation des équipements, pour lesquels il y a des éléments non anticipés au moment de l'élaboration du PLQ.

La troisième piste est d'accélérer le processus d'élaboration du PLQ jusqu'à l'adoption. La durée du processus de certains PLQ dès le moment de son élaboration jusqu'à son adoption est de 10 ans. Parfois, le processus est très long et le contexte de la société change tellement vite qu'au moment de son adoption le PLQ n'est plus actuel.

Pour conclure, M^{me} Ronconi affirme que la qualité du PLQ n'est pas univoque, car la qualité portée par rapport à la sensibilité des uns n'est pas la même que pour d'autres. Cela fait partie d'une discussion dans le cadre de l'élaboration de l'outil, comprenant les entités publiques, la population, la commune, ainsi que le propriétaire privé. Ce processus aboutit à un projet pour lequel il a été essayé d'avoir un consensus permettant de donner un projet qui tient. Il s'agit pour la FSU d'arriver à ne pas réaliser de PLQ alternatif, mais de rendre le travail du PLQ plus inclusif et permettant de faire émerger un projet de qualité répondant à l'ensemble des aspects proposés.

Le président les remercie et passe ensuite aux questions des commissaires.

Un député PDC remercie les personnes auditionnées et indique partager à titre personnel leurs conclusions. Il relève qu'ils veulent associer plus en amont le conseil municipal, notamment en relation avec les rapports d'opportunité. Il a l'impression que le rapport d'opportunité est une décision rendue par l'office de l'urbanisme sur un plan juridique.

M. Pauli indique que c'est plutôt une procédure purement interne qui arrive tout en amont, à un moment où le processus de concertation n'a pas encore commencé. L'opportunité est de savoir si à cet endroit c'est judicieux de se lancer dans l'étude d'un PLQ. Il ne faut pas confondre cela avec le rapport

explicatif. Il explique que, lors du processus d'élaboration de PLQ comprenant les communes, c'est plutôt l'exécutif que le municipal qui est consulté, mais que parfois des maires demandent aux commissions de se prononcer tout en amont.

M^{me} Ronconi ajoute qu'avant même de commencer le processus de concertation il faut regarder l'opportunité de faire le projet et elle pense que la commune pourrait être informée de cette opportunité, ce qui permettrait de démocratiser l'ensemble du processus, selon elle.

Le député PDC renchérit et demande s'ils voient l'intervention du CM comme étant une simple concertation ou s'ils imaginent donner un pouvoir au conseil municipal.

M. Weil estime que le fond du discours est d'associer davantage le CM dans tout le processus afin qu'il n'intervienne pas juste au moment du vote, qui est un vote sanction oui/non. La pratique fait que la concertation se fait plus avec l'exécutif, le voisin, et le propriétaire, mais les CM sont moins impliqués dans l'élaboration du PLQ, donc ils participent moins à la prise de connaissance des arbitrages qui se font. Donc, pour la FSU, il faudrait les associer, mais ne pas leur donner plus de pouvoir, ce qui risquerait de bloquer ou de rallonger encore la procédure.

Ce même député PDC mentionne ensuite la 3^e piste, qui est une accélération du processus. Selon lui, elle ne paraît pas évidente par rapport à la première piste suggérée, qui est d'impliquer davantage le conseil municipal.

M^{me} Ronconi indique que cette pratique d'associer le CM dans l'élaboration du PLQ se fait déjà dans quelques communes genevoises. Cela ne ralentit donc pas beaucoup le processus, cette pratique se faisant déjà.

M. Weil ne pense pas qu'il y ait un risque d'allongement des procédures, car le processus sera plus fluide. Il explique qu'il arrive qu'en fin de processus, il y ait encore des hésitations du CM sur le projet, et qu'il faille répartir sur 6 mois de variantes, d'études, et de contreprojet, alors que, si la co-construction ou l'inclusion du CM se faisait davantage dans tout le processus, la décision qu'il prendrait serait plus légitime, argumentée, et avec moins de risques de rejet du travail effectué.

Ce député PDC surenchérit et à l'impression, s'agissant des points 1 et 2, que cela pourrait simplement être un changement de la pratique administrative.

M. Weil est d'accord et précise que ça relève plus de la pratique administrative que de la disposition légale.

Un député Vert rejoint les auditionnés sur la plupart des points. Il a deux questions, une sur le diagnostic initial et l'autre sur les pistes de réflexion.

Premièrement, il relève qu'ils ont mentionné que, selon leur expérience, il n'y a pas eu de cas où le Conseil d'Etat est passé outre un préavis communal les deux dernières décennies. Il aimerait savoir s'ils ont des exemples plus anciens.

Il mentionne un autre cas de figure pour lequel le préavis communal est positif, mais où il y a un référendum communal, comme le cas de la Cité de la musique avec un non populaire. Il se demande si les auditionnés ont des exemples de cas de figure où le CE n'aurait pas écouté les communes.

M. Weil répond que, à la connaissance du groupe de 15 personnes qui se réunit et pratique à Genève depuis des dizaines d'années, aucun n'avait souvenir de cas similaire. Il pense qu'il faut remonter à peut-être 25 ou 30 ans. Il précise qu'ils n'ont pas fait d'enquête exhaustive, c'est leur perception.

Il mentionne aussi que, dans leur pratique professionnelle, ils voient que les PLQ ont déjà été travaillés avec la commune. Si le CM a des hésitations, le travail est repris pour arriver à un projet qui a plus de chance d'être voté positivement.

Ce député Vert poursuit et revient sur la piste de recommandation 1. Pour lui, deux éléments s'y trouvent : l'inclusion plus forte du CM et le rapport d'opportunité.

Il aimerait savoir si, dans l'hypothèse d'un contreprojet, les auditionnés seraient pour ou contre le fait qu'une étape plus ou moins formalisée soit introduite. Il se demande aussi si le rapport d'opportunité n'est partagé qu'avec la commune, et à quel point il pourrait être encore plus élargi.

M. Weil répond que, pour lui, le rapport d'opportunité reste l'opportunité de développer. Ils ont eu l'occasion de rédiger un rapport d'opportunité où tout le processus était expliqué. Il leur a semblé utile de pouvoir le partager avec les CM, ne serait-ce que pour se rendre compte de toutes les démarches engagées et du dialogue noué avec les différentes instances, associations, et voisins concernés.

M^{me} Ronconi précise qu'il ne s'agit pas de inclure le CM dans le rapport d'opportunité, mais d'inclure le CM de manière générale, car il ne vient qu'à la fin sous forme de veto.

Le député Vert se demande si, de leur expérience générale de l'inclusion des membres du CM, les gens viennent, étant donné qu'ils ont peut-être déjà assez à faire.

M. Weil répond que c'est variable d'une commune à l'autre. C'est pour ça qu'il citait Meyrin avec un PLQ d'initiative communale, où le conseil municipal porte la responsabilité de faire aboutir un projet, s'engage, et est consulté régulièrement. Il y a donc une autre relation qui se crée entre le CM,

le CA, les associations et le canton. Il précise cependant qu'il y a peu de PLQ d'initiatives communales.

Le député Vert a une question sur la deuxième recommandation : l'enjeu des équipements publics. Il précise qu'il entend souvent parler des écoles dans les PLQ. De ce qu'il a compris, il y a les MZ où il est facile de faire des équipements publics et il y a les PLQ classiques pour lesquels quand tout se passe bien il y a un report de droits à bâtir. Il se demande si ce serait une idée de profiter de ce contreprojet pour adapter quelque chose et faire des PLQ qui aient un morceau d'équipements publics ad hoc dans les PLQ.

De l'expérience de M. Weil, ce qui bloque le plus est les financements. Ce n'est pas le fait qu'il faut construire une école, mais c'est l'école plus les autres espaces publics, les routes, les accès, ou encore les canalisations. Selon la taille du PLQ, les investissements peuvent être importants avec des préoccupations liées à la temporalité des mises en œuvre. C'est le cas des grands projets où les communes ont systématiquement des dossiers échelonnés dans le temps.

Il ajoute que, sur la question du report des droits à bâtir, cela permet à la commune de bénéficier de terrains pour construire les équipements. Il indique que la question se joue sur la densité finale, qui est une question complexe, car elle varie selon les périmètres. C'est un sujet à débats et malentendus.

Le député Vert reprend la troisième recommandation de l'accélération et demande si ce serait une bonne idée de dire dans le contreprojet qu'un PLQ doit être produit au maximum entre 3 ans et 6 mois et qu'il devient une contrainte légale.

M. Weil ne croit pas que ce soit une question de délai, mais de processus. Il dit qu'aujourd'hui les différentes enquêtes techniques prennent énormément de temps, mais que c'est un temps administratif. Ce n'est pas le temps d'élaboration qui est long, mais le temps de consultation technique.

Un député S demande l'avis des auditionnés sur un contreprojet. Il poursuit avec son autre question et se dit choqué de voir que l'initiative donne le droit aux propriétaires privés d'opposer des PLQ. Il explique que, fondamentalement, c'est un droit purement censitaire du propriétaire privé d'opposer un PLQ privé à un PLQ institutionnel. Cela lui donne envie de requalifier le titre de l'initiative en : « Pour un urbanisme plus censitaire à Genève ». Il demande aux auditionnés ce qu'ils en pensent.

M^{me} Ronconi indique avoir été claire dans les termes. Ils acceptent certains éléments de l'IN, mais, selon la FSU, faire un contreprojet remet en cause l'outil lui-même et la démarche participative au sens de la population et au sens de l'administration. Les experts étaient donc pour un rejet du contreprojet et

une adaptation de l'outil. Elle précise qu'ils sont donc opposés à un contreprojet.

Un autre député S a une question sur les CM et la pratique administrative suscitée comme possibilité pour la consultation des municipaux. Il aimerait savoir si d'expérience, dans les cas où les communes pratiquent cette consultation en amont, ça passe « comme une lettre à la poste » ou si c'est variable.

M. Weil pense que la situation est variable dans l'engagement du CM. Le grand débat porte sur des questions notamment de circulation et de trafic induits par le développement, donc plus sur les effets induits par le PLQ que sur sa forme. Il ajoute qu'il peut y avoir des positions de blocage dans les communes.

Ce député S poursuit et demande si, pour les auditionnés, ce serait la commission spécialisée qui devrait être consultée plutôt que le CM.

M. Weil préconise plutôt le CM, car ce n'est pas qu'une question d'aménagement et d'urbanisme, mais aussi des questions sociales, économiques et environnementales. Ça peut toucher l'ensemble du CM au travers de différentes commissions, quitte ensuite à ce que le CM désigne une commission ad hoc ou une commission existante pour suivre le projet.

Le premier député S reprend la parole en évoquant le souvenir du quartier de l'Étang où toutes les commissions étaient réunies, et où tout le monde a eu la même information permettant de répondre aux questions de tout le monde et pas uniquement les gens spécialisés dans l'aménagement du territoire.

M^{me} Ronconi explique qu'au moment de réaliser un PLQ, il doit y avoir un certain engagement de la commune. Si le CM participe à tout le processus, les engagements peuvent être faits en termes d'équipements et d'infrastructures.

Un député S reprend la question de l'opportunité. Il pense que c'est une bonne proposition d'associer les conseillers municipaux dès le départ sur la question de savoir s'il faut oui ou non construire à un endroit donné. Il pense cependant que cela pourrait être intéressant d'aussi les associer à la définition du programme. Il explique que ce qui est souvent remarqué dans les PLQ c'est que ce n'est pas forcément la forme urbaine qui pose un problème, mais le programme en lui-même, soit le nombre de logements, le nombre de véhicules, etc.

M^{me} Ronconi appelle à une anticipation de la commune et que celle-ci puisse indiquer dès le début ses besoins. La coordination est très importante.

Ce député S poursuit et demande si ce serait plus un diagnostic du territoire.

M^{me} Ronconi répond que oui, que les communes doivent utiliser les PLQ comme une opportunité, ces projets venant aider la commune sous certains aspects. La question de la cohésion sociale selon la densité programmée se pose notamment, ainsi que celle du tissu social et de la capacité d'accueillir. Ce n'est pas qu'une question abstraite de densité.

M. Weil ajoute, sur la question du programme, que ce sont notamment les logements, les activités, ou encore les commerces, qui ne répondent pas tout le temps à la réalité du terrain. Avoir des arcades vides n'est pas le résultat souhaité, raison pour laquelle il faut faire un bon diagnostic des opportunités du site pour accueillir tel ou tel programme.

Le député Vert qui s'est exprimé précédemment aimerait savoir ce qui fait qu'il n'y a pas plus de PLQ d'initiatives communales ainsi que ce qui est différent dans les PLQ d'initiatives communales ou ceux d'initiatives cantonales.

M. Weil trouve que c'est une bonne piste que les communes soient davantage impliquées dans le portage des PLQ et qu'elles assument la responsabilité de les faire aboutir. Il pense cependant que les communes se déchargent sur l'Etat, mais qu'il faudrait les interroger pour mieux connaître la situation. Il mentionne aussi qu'elles ont probablement une quantité suffisante de travail et qu'elles n'ont pas les ressources nécessaires. Il ajoute que, pour le cas de Meyrin, c'est une commune propriétaire d'une grande partie du terrain, ce qui a facilité les choses.

M^{me} Ronconi précise que ce n'est pas une question de compétences, mais de structure des cantons et que chaque commune a son fonctionnement.

Audition de :

- *M. Damien Bonfanti, conseiller administratif de la Ville de Lancy*
- *M^{me} Sandrine Meyer-Chanson, présidente de l'association Les Passereaux*

Le président accueille les auditionnés et leur précise que la commission a souhaité les entendre concernant l'IN 176 pour qu'ils puissent expliquer leur expérience en matière de PLQ et en rapport avec l'initiative.

M^{me} Meyer-Chanson remercie la commission et mentionne qu'ils ne se sont pas concertés avec M. Bonfanti au niveau des présentations.

Elle préside l'association des Passereaux active au Grand-Lancy et dirige en dehors une fiduciaire d'insertion sociale. Elle est également au comité d'« Après, le réseau de l'économie sociale et solidaire », ce qui a orienté les réflexions qu'elle a pu avoir en tant que présidente des Passereaux.

Le nom « Les Passereaux » a été choisi, car il signifie Palettes, Semailles, Rambossons, et Curé-Baud. Elle indique que c'est une association créée en 1998, et que beaucoup de choses se sont passées dans son quartier, raison pour laquelle elle entend faire un résumé avec quelques étapes.

Elle explique qu'en 2005 il y a eu dans ce secteur un premier projet, « des tours », une pétition des Passereaux. Le projet avait été abandonné, avec une motion du CM d'entendre les habitants sur la suite.

En 2010, la commune s'est remise à travailler sur un PDQ et des PLQ. L'auditionnée explique qu'en tant qu'habitants propriétaires de la zone, ils ont demandé à plusieurs reprises d'être entendus. Ils ont été convoqués à la commission d'aménagement de Lancy une semaine avant le début de l'enquête publique.

Ils ont pensé qu'il y avait eu un malentendu, mais l'enquête publique était partie et, en mai 2012, ils n'ont toujours reçu aucune information et ils apprennent que le CM va voter sur les PLQ et PDQ. Ils apprennent ensuite que personne du CM n'a vu leurs lettres ou enquêtes publiques.

M^{me} Meyer-Chanson poursuit et indique que, pendant l'été, il y a eu un vote du PDQ de la commune. Les habitants propriétaires espéraient être auditionnés et pouvoir participer, mais le plan allait de l'avant et ils n'étaient pas dedans. Ils ont donc mandaté durant l'été une urbaniste afin d'effectuer un plan alternatif.

Le jour de la rentrée, il y a eu une réunion de l'association des Passereaux pour voter sur le plan alternatif. Le vote était unanime. L'association a obtenu une résolution municipale de la Ville de Lancy demandant à l'Etat de Genève d'étudier leur proposition. Dans la foulée, une motion a été déposée au Grand Conseil, la M 2115 « pour un plan localisé de quartier participatif aux Semailles ».

M^{me} Meyer-Chanson explique qu'en février 2013 ils sont partis en procédure d'opposition, et qu'au printemps 2013 ils ont fait opposition, « marre des barres », avec plus de 1800 signatures.

Elle précise qu'ils avaient voulu montrer qu'il n'y avait pas de problème de densité. Ils ont ainsi choisi l'option de proposer plus de densité, ce qui leur a été reproché. Ils ne pouvaient pas aller de l'avant, car la proposition était trop dense.

Ils avaient réfléchi avec leur urbaniste pour que l'essentiel du quartier soit d'une typologie de ville. Celle-ci s'est inspirée de la typologie trouvée à la rue des Granges pour imaginer des maisons côte à côte plutôt que des barres. Cette typologie avait l'avantage d'être à la parcelle, ce qui signifie que, quand un propriétaire était prêt à construire, il pouvait construire, et quand celui d'à côté

était prêt après, il pouvait construire. C'était un plan plus dense, de meilleure qualité urbanistique, et de meilleure qualité de réalisation. Il enthousiasmait plus les habitants du quartier que le précédent inspiré des barres des Palettes.

M^{me} Meyer-Chanson explique qu'il a fallu 6-7 mois au Conseil d'Etat pour lever l'opposition en novembre décembre. En septembre 2014, la motion 2115 est acceptée par le Grand Conseil, mais l'association a été déboutée en juin 2015 par la Cour de justice vu qu'il n'y avait pas d'erreur technique dans le plan.

A ce moment-là, les autorités politiques ont changé, et l'auditionnée précise qu'ils ont fait un deal avec M. Hodggers et le CM de Lancy, qui disait qu'il allait y avoir de la concertation pour les PLQ qui étaient prêts à être lancés ainsi que pour les autres zones où il y avait beaucoup d'habitants qui n'avaient pas vendu à des promoteurs, et dans la zone de la boucle du tram qu'elle montre sur la présentation. Elle indique que cet accord a été passé en 2016-2017 et elle montre sur sa présentation les différentes zones et leur évolution.

Elle montre ensuite le plan original et ce qui est ressorti de la concertation qui a été faite en juin 2017. Il a donc fallu 6 mois-1 année pour faire la concertation pour arriver à une image qui convenait à tout le monde. Elle mentionne un article de la Tribune de Genève avec M. Hodggers de 2018 où il était dit qu'ils arrivent à densifier sans fâcher les riverains. Rien ne s'est passé depuis. Elle répète qu'en 2016 ils ont eu l'accord pour le PLQ alternatif, et qu'en juin 2017 ils ont une image.

M^{me} Meyer-Chanson poursuit avec février 2019, avec la dernière séance de la fin de l'enquête technique et la consultation publique formelle pour le départ de l'enquête officielle. Elle indique que c'est à ce moment-là que la commune leur apprend qu'il y a eu de nouvelles précisions scolaires et qu'il faut envisager un demi-groupe scolaire dans leur secteur. La commune a donc étudié les différentes variantes pour au final renoncer à faire quelque chose dans les secteurs. Ils en sont ainsi arrivés à novembre 2021.

Elle explique qu'elle a ensuite demandé à l'Etat un calendrier de la suite des travaux qu'elle n'a obtenu qu'en avril 2022. Elle a aussi eu un rendez-vous avec l'office de l'urbanisme en avril 2022, qui lui a annoncé qu'au mois de mai ils allaient faire une réunion des propriétaires et en juin une enquête technique. L'auditionnée précise qu'en février 2023, les propriétaires n'ont jamais été réunis. Elle dit avoir appris par M. Bonfanti que l'enquête technique aurait été annoncée et déposée tout récemment.

Elle trouve que ce qui est intéressant par rapport à l'initiative proposée c'est que parfois les autorités ne sont pas de bonne foi et, pour elle, c'est important que les citoyens puissent revenir quand la concertation se passe mal. Elle

précise que la concertation ne prend pas beaucoup de temps, que son association est prête depuis juin 2017, mais que le processus est bloqué depuis, mais pas à cause des citoyens ni de la concertation.

M^{me} Meyer-Chanson pense cependant que le climat politique s'est clairement amélioré depuis. Elle pense que, s'ils refaisaient l'histoire, il y aurait une meilleure écoute que celle qu'ils ont eue historiquement.

Elle pense que cette IN est une bonne chose, car elle permet un mécanisme quand la concertation n'a pas été faite ou pas été faite de bonne foi et qu'il y a de vraies propositions derrière.

M. Bonfanti poursuit. Il ajoute comme éléments complémentaires que la zone a été déclassée en 1985, ce qui montre qu'il faut du temps pour passer de zone villas à zone de développement et pour avoir les premières constructions. Il indique qu'un plan directeur de quartier a été réalisé dans une partie du périmètre comprenant plusieurs PLQ, dont le PLQ des Passereaux et un autre en discussion, le PLQ de la boucle des Palettes.

Il explique ensuite qu'à l'époque l'association des Passereaux a été invitée à la commission d'aménagement du territoire en fin d'année 2013 afin de présenter leur PLQ alternatif. Ils étaient en fin de procédure. Cela a été assez mal pris, car tout un travail avait été réalisé et l'association vient en fin de procédure en disant que tout le travail était mal fait et qu'ils ont quelque chose de beaucoup plus intéressant.

M^{me} Meyer-Chanson précise que cela faisait deux ans que l'association demandait à être intégrée dans la procédure.

M. Bonfanti explique que les élus n'avaient pas conscience de cela et ils ont dit que le projet alternatif était arrivé trop tard dans la procédure. Le CM l'a donc mis de côté.

Il mentionne ensuite avoir été élu en juin 2015 et que, fin 2015, M^{me} Meyer-Chanson est revenue vers lui en disant qu'elle a discuté avec le Conseil d'Etat qui était d'accord de rouvrir les deux PLQ et de rediscuter de leur validité, même s'ils étaient entrés en force.

La condition était que le CM soit d'accord de le rouvrir vu qu'il venait de le valider. Il était d'accord, à condition que l'ensemble des copropriétaires soient d'accord avec la démarche, que celle-ci soit rapide, et il ne fallait pas qu'un des propriétaires dépose une autorisation de construire, car cela cassait la démarche, et le PLQ ancien était de nouveau repris. M. Bonfanti précise que, lors du travail sur le nouveau PLQ, l'ancien était toujours en force. Si des gens faisaient exprès de perdre du temps et que la procédure n'avancait pas, elle pouvait être stoppée à tout moment et on pouvait également retourner à l'ancien PLQ rentré en force. Ce n'était pas le cas ici, selon l'auditionné.

Il montre ensuite sur sa présentation différents PLQ. Il explique que pour un PLQ les autorisations de construire ont été rapidement déposées, donc cela cassait une des conditions. Pour le PLQ dont il était question, aucune autorisation de construire n'a été déposée durant toute procédure.

Il montre ensuite l'image du PLQ sur lequel ils ont travaillé pendant de nombreuses années. Il explique que le processus a été arrêté durant 3 ans, car c'est une commune qui se densifie rapidement. Ils se sont rendu compte qu'au niveau du Grand-Lancy il allait manquer des classes, donc ils ont voulu mettre des classes en plus sur l'école En-Sauvy. La commission de l'urbanisme et les architectes s'opposaient aux propositions de rajouter des classes dans cette école, mais ils ont eu une réflexion avec le canton et ont trouvé une solution.

M. Bonfanti indique que la suite du projet devrait arriver cette année, l'objectif étant que le CM de Lancy puisse voter ce nouveau PLQ et abroger le PLQ initial.

Le président demande des précisions par rapport à la densité initiale. M^{me} Meyer-Chanson lui répond que c'est du 1,3 et qu'ils ont pris la décision de mettre du 1,5.

M. Bonfanti dit que c'était une des conditions, que l'IUS ne pouvait pas baisser et qu'il fallait accepter le fait qu'il y avait une augmentation de la densification. Ce n'était pas forcément prévu dans le plan directeur de quartier, car il prévoyait que, dans ce périmètre-là, il fallait plutôt voir un IUS qui baissait. Mais tant la commune que l'association étaient d'accord d'avoir une augmentation de l'IUS.

Le président demande aux auditionnés s'ils peuvent envoyer les présentations au secrétariat afin de les joindre au PV.

Le député Vert reprend la parole et trouve intéressant d'avoir pu voir l'image du PLQ alternatif et initial. Il mentionne l'urbaniste mandatée pour le faire rapidement.

M^{me} Meyer-Chanson rappelle que, vu qu'ils n'avaient pas pu participer au projet de la commune, ils ont décidé de faire leur propre projet.

Le député Vert poursuit et trouve intéressant de voir que le projet alternatif était original, mais que le projet final qui est ressorti ressemblait plus au PLQ de départ. Il aimerait bien que les auditionnés lui expliquent pourquoi ils se sont écartés de leur vrai avis initial.

M^{me} Meyer-Chanson répond qu'il n'est pas possible non plus de faire quelque chose sur une parcelle qui n'a rien à voir avec ce qu'il y a à côté et que dans l'urbanisme il y a un certain nombre de contraintes. Elle précise que dans leur secteur il y a des propriétaires privés, mais aussi des promoteurs. Une

solution de compromis a été trouvée, bien qu'elle soit loin du rêve idéal, mais au moins il y a une forme d'îlot avec un espace central. Elle indique que les choses ont été faites en fonction des volontés de réalisation, ce qui permet de discuter avec les gens pour savoir ce qu'ils veulent faire. Elle explique que la phase suivante est d'essayer de faire travailler des promoteurs immobiliers professionnels. Elle pense que leur vision était réaliste, mais que, dans le secteur, il a été considéré qu'ils venaient trop tard.

Le député Vert comprend qu'ils sont satisfaits du résultat final. Il relève qu'ils voulaient aller dans une direction, mais qu'ils se retrouvent à faire autre chose. Il aimerait savoir si les auditionnés ont des explications de la raison pour laquelle ils se retrouvent dans cette situation.

M. Bonfanti précise qu'il fallait respecter l'IUS.

M^{me} Meyer-Chanson répond que l'IUS était respecté, mais qu'ils ne se voyaient pas faire une typologie complètement différente non plus. Elle ajoute que l'IUS était le même, donc ils ont plutôt travaillé sur des propositions.

Le député Vert relève qu'ils ont dit qu'ils allaient consulter les citoyens. Il a l'impression qu'il y en a deux catégories : ceux propriétaires de parcelles, et les autres autour (voisins, locataires, etc.). Il aimerait savoir si tout le monde est toujours d'accord.

Il relève également qu'il leur a été expliqué qu'il y a des boucles infinies de répétitions, de revotes, qui à son avis ne feront que ralentir encore plus le processus si l'IN était adoptée, donc il n'est pas convaincu que ça ira beaucoup plus vite pour leur projet.

M^{me} Meyer-Chanson pense que, pour qu'il y ait de la concertation, il faut des règles très claires sur les densités attendues et sur les possibilités, sinon il y a un risque d'entrer dans des boucles. Elle n'est pas juriste, mais elle a compris qu'ils ont X temps pour déposer un projet et qu'ensuite les citoyens votent.

Un député S relève qu'ils ont dit qu'à l'époque ils ont dû lutter pour être associés à cette démarche. Il précise que c'était en 2012, mais que depuis il y a de nouvelles lois, notamment une nouvelle LGZD avec une obligation de concertation. Il aimerait savoir s'il a bien compris que les auditionnés affirmaient que s'ils refaisaient la même chose aujourd'hui ils auraient l'impression d'être mieux entendus.

M^{me} Meyer-Chanson estime que, depuis 2012, il y a eu beaucoup de changements, comme l'intégration de la concertation. Elle précise que celle-ci peut être faite de manière très technique ou de bonne foi. Elle pense que cela dépend beaucoup des gens en place et qu'il est possible de dire que la

concertation a été faite alors que non. Elle est d'avis que cette initiative sert lorsque les gens ont fait la concertation de mauvaise foi.

Le député S poursuit et relève que, dans l'exemple présenté dans leur secteur, l'Etat n'est pas allé de l'avant avec le PLQ d'origine, leur laissant la possibilité de développer un PLQ alternatif. De ce qu'il a compris du texte de l'IN, celle-ci prévoit de donner des droits aux communes et propriétaires de déposer ces projets alternatifs en 12 mois, et que le PLQ alternatif peut être déposé lorsque le PLQ d'origine est refusé, soit par le CM, soit par un référendum. Selon son interprétation, l'IN aurait rendu le projet des auditionnés impossible, car le PLQ initial n'a pas été refusé par référendum ni par le CM.

M^{me} Meyer-Chanson répond qu'ils sont tombés dans un vide juridique, car la commune n'a jamais accepté le PLQ, mais elle a produit une résolution demandant à l'Etat d'intégrer les réflexions des habitants. Elle n'a jamais dit oui ou non, le référendum n'étant donc pas possible.

Le député S indique que, dans les éléments mentionnés, il y avait un tableau qui donnait les conditions données par le CE pour élaborer le PLQ, comme l'interdiction du recours au TF. Il mentionne que de toute manière le PLQ n'était pas entré en force. M^{me} Meyer-Chanson le corrige, le PLQ d'origine étant entré en force.

Le député S relève qu'une des conditions était les 2 ans pour faire le projet alternatif. Il rappelle que ça s'est fait, mais qu'ensuite divers aléas, comme des changements de programme ou la lenteur administrative, ont retardé cela. Il cherche à savoir en quoi l'initiative va permettre de régler la lenteur administrative dénoncée.

M^{me} Meyer-Chanson répond que l'initiative aurait été utile au début de leur projet lorsqu'il y a eu cette non-intégration flagrante des habitants dans le PLQ. Elle a raconté ce qui s'est passé par la suite pour montrer que ce n'est pas la concertation citoyenne qui prend du temps.

Le député S poursuit et mentionne les risques sur le projet alternatif. Il rappelle que ça concerne une situation où le PLQ d'origine est en force, qu'un projet alternatif est fait qui va suivre la même procédure que le PLQ classique, et va passer devant le conseil municipal qui pourra faire un préavis favorable ou défavorable, et cas échéant une abrogation du PLQ existant. Il se demande quel est le risque qu'en votation populaire le projet d'origine soit préféré face au projet alternatif si l'IN est acceptée par la population.

M^{me} Meyer-Chanson pense que si deux projets sont proposés, soumis au vote commun, et que l'ensemble des citoyens préfèrent le PLQ officiel, cela fait partie des règles du jeu. Elle estime que, dès le moment où les règles sont

claires, c'est un bon mécanisme pour inciter les autorités à faire de la véritable concertation, et pas de la concertation factice. Elle pense que ces concertations améliorent la qualité des projets et elle a l'impression qu'il y a peu d'immeubles à Genève où il y a une belle qualité urbanistique.

Un député d'Ensemble à Gauche se dit interpellé par le fait que la commune n'a pas pris position sur le PLQ concernant son territoire, alors que légalement elle est tenue de le faire. Il se demande si elle a pris position sur le PLQ de base et, si oui, si cela ouvre une possibilité de référendum, y compris par une résolution qui ouvre une possibilité de référendum.

M^{me} Meyer-Chanson répond que le CM n'a dit ni oui ni non. Les communes ont pris la résolution demandant à l'Etat d'intégrer les résolutions des citoyens. Il n'y avait pas de possibilité de référendum.

Le député d'EAG précise qu'il parle du PDQ de base. M^{me} Meyer-Chanson indique que le PLQ n'a jamais été approuvé par la commune.

Un député Vert mentionne l'arrêté du CE sur le PLQ Semailles qui se réfère à l'art. 6 al. 4 LGZD qui stipule que, si la commune ne communique pas son préavis dans un délai de 45 jours, son silence vaut approbation. Ici, le silence du CM de la Ville de Lancy valait approbation sans réserve.

Le député EAG pense que cela veut dire qu'il est possible de faire un contreprojet en disant qu'un silence vaut négation. Il relève qu'il lui a toujours été dit qu'il y avait des processus démocratiques, et notamment le corps électoral de la municipalité qui pouvait se prononcer, alors qu'ici ses droits démocratiques ont été soustraits. Selon lui, s'il y a un contreprojet à faire, ce serait celui-ci.

Une députée MCG remercie de la présentation et félicite M^{me} Meyer-Chanson d'avoir su s'entretenir avec ses voisins pour partager quelque chose. Elle se dit choquée par ce processus au cours duquel les habitants ne sont pas entendus. Elle mentionne M. Hodgers, qui disait que de toute façon faire un PLQ est beaucoup trop coûteux pour que les particuliers puissent prendre le risque de le faire. Elle veut savoir comment les auditionnés s'y sont pris, et quels frais cela représentait.

M^{me} Meyer-Chanson répond qu'ils sont une association existant depuis longtemps et qu'ils ont beaucoup été aidés par les donations. Elle indique que, de mémoire, ça a coûté quelques milliers de francs. Elle pense que l'urbaniste qui a travaillé pour eux a également fait un bout par militantisme.

La députée MCG poursuit et demande combien de temps cela a pris. M^{me} Meyer-Chanson répond que cela a été fait en un été.

M. Bonfanti tient à préciser qu'il n'est pas certain que l'exemple montré soit reproductible partout, car les communes n'ont pas toutes des personnes aussi engagées que M^{me} Meyer-Chanson. Un énorme travail est nécessaire.

Il indique connaître peu de PLQ qui ont un assentiment au-delà de 80% de la population. Il y a plein d'avis différents et il n'est pas sûr que l'IN soit une alternative idéale. Il trouve que la concertation est un travail de professionnel que tout le monde ne peut pas réaliser et que c'est aux cantons, voire aux communes, d'intégrer les compétences en termes de concertation. D'après lui, il faut être transparent auprès de la population. Le travail est à faire au niveau de l'office de l'urbanisme. Il estime que c'est aux communes de challenger l'Etat en lui disant qu'il ne va pas assez loin. Il explique qu'il y a un travail à faire sur la démarche participative et que, si les gens veulent que des PLQ soient acceptés par la population, c'est qu'il faut les intégrer au processus de participation. Il faut tout faire, selon M. Bonfanti, pour les intégrer, pour qu'il y ait une appropriation du projet. Du temps est peut-être perdu au début, mais c'est de l'investissement au départ qui demande beaucoup d'énergie et de compétences.

Enfin, la députée MCG tient à dire qu'elle est élue depuis 2007 et que, depuis, elle a entendu une dizaine de fois ce que les auditionnés ont dit sur le fait qu'ils n'ont pas été entendus ou écoutés.

Audition de la Chambre genevoise immobilière – CGI

– M. Christophe Aumeunier, secrétaire général

M. Aumeunier remercie la commission de l'accueillir ce soir, au nom de la CGI. Cette dernière est une association qui regroupe les propriétaires immobiliers genevois depuis une centaine d'années. Il s'agit d'une association d'importance cantonale. Un grand nombre de ses membres seraient touchés par l'IN 176 et c'est pour cette raison qu'il a sollicité cette audition auprès de la commission. Il souligne que la CGI est défavorable à cette initiative, car elle touche à l'aménagement du territoire, qui est une question délicate et qui fait l'objet d'équilibres complexes. Selon lui, elle porte atteinte à la sécurité du droit, ainsi qu'à la voie démocratique pour adopter des PLQ. Il pense que l'initiative péjore la situation.

M. Aumeunier souligne que cette initiative est une réaction à un manque d'action et de concertation de l'Etat, et qu'il faut donc y apporter une attention accrue. Il faut se concerter et se mettre d'accord pour un aménagement du territoire cohérent. Il cite notamment le PLQ Acacias qui inquiète certains. En réalité, l'IN 176 s'applique à l'entier du territoire genevois, ce qui la rend plus importante que la question de contestation d'un PLQ. Il s'excuse de ne pas

avoir pu apporter des amendements rédigés. Il fera part de remarques et de souhaits de modifications, qu'il espère que les députés pourront retranscrire dans des amendements.

M. Aumeunier aborde les dispositions.

S'agissant de l'article 5A, les propriétaires concernés pourraient à présent solliciter l'élaboration d'un projet de plan localisé de quartier, selon l'IN 176. Il souligne que ce n'est pas nouveau et que les propriétaires ont déjà la faculté de le faire, par la voie d'une demande de renseignement. Il suffit de la majorité en nombre et en surface du périmètre concerné. Il cite l'article 13A LaLAT, qui permet directement aux propriétaires de demander l'établissement d'un PLQ, lorsqu'ils se trouvent en zone de développement. Cette disposition ne permet donc rien de nouveau, ce qui fait que les députés ne doivent pas s'en préoccuper.

En ce qui concerne l'alinéa 4, les initiants font l'ajout suivant : « *Les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leurs parcelles* ». Il explique que le « en tout temps » lui pose problème, car il est contraire à la stabilité des plans, un concept d'aménagement du territoire. D'ailleurs, les propriétaires demandent une stabilité de l'aménagement du territoire, qu'ils n'imaginent pas en mutation. De par la jurisprudence, cette stabilité des plans est de dix ans et a été reprise par la législation genevoise au sein de la LaLAT. Il pense qu'il faudrait réaliser ici un amendement, afin d'insérer à l'alinéa 4 le fait que les propriétaires concernés peuvent également solliciter, dans les conditions prévues par les articles 13A alinéas 1 et 2 LaLAT, des modifications de plans. Cet alinéa dit également que les propriétaires seraient chargés de réaliser le PLQ, ce qui pose une question fondamentale. Il y a une différence entre solliciter l'élaboration d'un PLQ, élaboré par le département, et élaborer directement un PLQ. Il n'est pas persuadé que ce soit opportun que les propriétaires réalisent cette tâche.

M. Aumeunier pense que l'alinéa 5 est une hérésie totale et qu'il doit être purement et simplement supprimé. En effet, ce dernier laisse imaginer qu'il pourrait y avoir deux PLQ concurremment menés par des propriétaires. Il est grotesque d'avoir une concurrence de PLQ élaborés par des privés. Il pense que, s'ils ne sont pas d'accord, ils n'élaborent pas le PLQ.

Concernant l'article 6 alinéa 6, il est précisé que « *en cas de préavis ou de référendum défavorable, la procédure d'adoption du plan localisé de quartier soumis à enquête publique est suspendue et la commune et/ou les propriétaires du périmètre concernés doivent proposer au Conseil d'Etat un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la*

procédure prévue par l'article 5A. A défaut, la procédure d'adoption du projet de plan localisé de quartier soumis à enquête publique sera reprise et ce plan sera retenu par le département ». M. Aumeunier pense que le préavis n'a rien à faire ici. Il pense que la question du préavis défavorable devrait être supprimée, car il est facile de mettre à mal une procédure d'autorisation de PLQ. Toutefois, laisser le vote sur un référendum défavorable aboutir sera peut-être une concession qui devra être faite par les députés, afin de prendre en considération cette initiative de manière partielle. Il évoque ensuite la question du gel pendant douze mois et du PLQ alternatif. Il ne voit nulle part la mention qu'il s'agit d'un seul et unique projet. De ce fait, cela pourrait créer une boucle sans fin.

M. Aumeunier aborde la question de la relation entre l'Etat et les communes, qui n'a pas été tranchée dans la Constituante s'agissant de l'aménagement du territoire. L'article 6 alinéa 9 propose que « *Le département devra suivre les recommandations/conditions du préavis favorable du Conseil municipal qui respectent sur le plan formel les exigences légales et adapter le projet de plan localisé de quartier* ». Il pense que cette phrase doit être supprimée. En effet, il estime qu'il n'est pas possible d'arriver en fin de procédure de PLQ en imposant des conditions n'ayant jamais été évoquées. Il s'agit d'un déni démocratique fondamental, selon lui. Il pense qu'il peut y avoir des divergences et que celles-ci sont traitées. Lorsqu'une commune s'oppose à un PLQ, elle a quand même un certain poids vis-à-vis du Conseil d'Etat. Il estime que cette procédure est satisfaisante.

S'agissant de la disposition transitoire, il pense qu'elle est péjorative pour les privés qui développent un PLQ. Il ajoute que le coût de la demande de renseignement a explosé, ce qui n'est pas admissible. Il pense que la disposition devrait avoir effet une année après son entrée en vigueur, dans les procédures d'aménagement du territoire qui sont lourdes et coûteuses. Ensuite, en ce qui concerne le PLQ alternatif et ceux qui sont cumulativement alternatifs, il est prévu une votation communale. Dans un canton connaissant une pénurie de logements depuis des décennies, il faut déterminer si le lieu de décision le plus adéquat est la commune ou le canton. Les communes sont extrêmement importantes ; toutefois, force est de constater que, ces derniers temps, elles sont moins enclines à développer des PLQ. Il les invite à réfléchir à cette question, qui est extrêmement délicate et à se demander si les référendums sur des PLQ d'une certaine taille ne sont pas des référendums cantonaux.

Le président ouvre le tour de questions.

Un député S a l'impression qu'il a amputé l'essentiel de l'initiative. Il lui demande s'il est favorable à un contreprojet.

M. Aumeunier répond par l'affirmative. Il souligne ensuite que les initiants ont choisi un titre malin, mais il ne prendrait pas le risque de conserver ce titre. Il ajoute que ses divers amendements ont pour objectif d'inciter la commission à développer un contreprojet. Il ne considère pas avoir vidé l'essence de la volonté des initiants par ses amendements. Il comprend leur volonté comme voulant donner la capacité aux propriétaires concernés de solliciter le développement d'un PLQ. Ils ignorent toutefois que cela est déjà possible actuellement. Ensuite, il souligne qu'il faut également corriger les effets de boucle dans un PLQ alternatif.

Un député Vert rejoint son analyse sur la méconnaissance de la complexité des mécanismes. Il aborde la question des variantes de PLQ. Certaines présentations ont montré que des PLQ étaient parfois meilleurs pour des périmètres donnés. Selon sa compréhension, ces dessins sont réalisés en quelques mois, bien en amont de toute enquête technique. Il demande si les PLQ adoptés ont des variantes possibles.

M. Aumeunier comprend la question du député Vert comme demandant si, sur un périmètre donné, il peut y avoir des variantes d'aménagement différentes et il répond par l'affirmative à cela. Il précise qu'à Genève, des PLQ sont ratés (car sous-densifiés, sur-densifiés, sans forme urbaine attractive, manquant d'affectations d'activités, etc.). Il y a un travail qualitatif important à réaliser sur les PLQ et il s'agit d'un travail important en aménagement du territoire genevois. Les initiants réclament le droit de changer un PLQ, alors qu'ils ont le droit d'en faire un, à l'aide d'une demande de renseignement.

Le député Vert poursuit et relève que, dans certains cas de figure, les PLQ sont déclenchés par les propriétaires. Il demande, dans le cas où cette initiative est votée, si des PLQ réalisés par des propriétaires pourraient être plus adéquats.

M. Aumeunier n'en sait rien. Il sait simplement que l'on touche aux retards de procédures, à des conflits entre propriétaires. Il y a des actions à réaliser, mais avec prudence et avec tact. Il n'est pas sûr qu'on ait là une solution.

Le député Vert surenchérit et relève qu'il ne reste plus grand-chose après l'analyse de M. Aumeunier. Il le rejoint concernant la nécessité d'un contreprojet et lui demande s'il ne serait pas possible de prendre de la distance sur certains points, par rapport au texte actuel. Il lui demande s'il a des suggestions permettant de calmer l'affront.

M. Aumeunier clarifie un point : il ne propose pas de mettre la réalisation de votations cantonales dans le contreprojet. Il propose aux députés d'y réfléchir sérieusement et de tenter de former un consensus lors de la prochaine législature, afin de voir si c'est envisageable. Sur le contreprojet lui-même, il

a compris que le cœur de l'initiative comprend notamment la question d'un PLQ alternatif. Selon lui, cela doit être possible uniquement lors d'une votation de référendum défavorable et pas au préavis de la commune. Il pense qu'il faut faire cette concession.

Le député Vert aborde finalement les propos de M. Aumeunier concernant le fait que cette initiative est une réaction. Il pense qu'il y a des critiques à faire, mais a de la peine à faire la différence entre les personnes de mauvaise foi et les réelles erreurs. Il lui demande d'en dire plus sur les sensibilités et vexations provoquées. Il demande ensuite s'il pense que, dans la zone villas, il y a des concertations possibles afin que tous les propriétaires de toutes les parcelles soient d'accord avec un PLQ.

M. Aumeunier répond que tous les propriétaires, ce ne sera pas possible, mais on peut espérer une majorité d'entre eux. Il faut maintenir une zone villas dans une certaine proportion, afin de correspondre à la demande en logements, légitime, d'une partie de la population genevoise. Une autre partie mute en fonction de la volonté du Grand Conseil, exprimée de manière démocratique avec un changement de zone. Il faudra réaliser des concertations et prendre en considération, car le territoire se restreint. Il faut faire des efforts sur la qualité, car c'est indispensable. Par exemple, il pense que le projet de la caserne des Vernets est un ratage total et péjorera la situation.

Un député PDC partage les propos de M. Aumeunier sur les Vernets. Tous les milieux disent que c'est fantastique, toutefois il a de sérieux doutes. Il relève qu'un contreprojet pourrait avoir comme objectif de favoriser la concertation entre le canton et les communes. Il lui demande ce qu'il pense d'un partage du rapport d'opportunités entre canton et communes, à l'aide d'une concertation plus forte.

M. Aumeunier répond que l'aménagement du territoire est particulièrement complexe à Genève. Une concertation en amont, où on s'associe immédiatement dans un but commun, est extrêmement difficile. En effet, les intérêts ne sont pas tous convergents. Le plus démocratique est de faire trancher par la population, mais pas par la population locale. Ce n'est pas injuste, car ce sera une fois une commune et une fois une autre qui sera touchée.

Un député PDC relève qu'une deuxième piste qui leur a été donnée est l'anticipation des effets induits de la densification. Sur les Vernets, les effets induits seront considérables. Il se demande si l'Etat ne devrait pas déjà, en amont, rendre un rapport sur les effets induits d'un projet en termes de fiscalité, de charge du canton, de trafic, de financement des autres infrastructures et du projet, etc.

M. Aumeunier répond que l'Etat le fait d'ores et déjà sur les grands projets. Toutefois, il s'agit plutôt d'une pratique que d'une obligation.

Ce même député PDC lui demande s'il préfère la pratique, plutôt que d'accroître encore la foisonnante législation.

M. Aumeunier répond que, dans un rapport d'opportunité, il n'est pas contre le fait que ce soit inscrit dans la loi.

Le député PDC précise encore pour le procès-verbal que, quand il a dit « tout le monde est content », il parlait du département et des constructeurs genevois. Toutefois, il souligne que ce projet est un repoussoir, sans parler des effets induits de ce projet qui ne respecte pas la mixité sociale.

M. Aumeunier apporte un propos conclusif. Il remercie la commission de l'avoir accueilli et entendu. Il souligne que la tâche n'est pas simple et imagine qu'il faudra conserver une partie de cette initiative. Il souhaite bonne chance aux députés et reste à disposition en cas de besoin.

Le président accueille M. Hodgers et lui cède la parole pour la suite de la discussion concernant l'initiative et sur la proposition de contreprojet à laquelle les commissaires ont accès.

Seconde audition du département

– M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat

M. Hodgers indique que, suite aux échanges qu'il a eus avec la commission, le Conseil d'Etat a considéré dans sa séance du matin même l'opportunité de déposer un contreprojet. Il pense que l'application de l'IN correspondrait à l'intégration d'une usine à gaz et qu'elle serait compliquée en matière de droits politiques et de développement. Le Conseil d'Etat estime cependant que certaines des revendications des initiants sont légitimes et que le dispositif pourrait évoluer sur deux plans.

Le premier plan est celui du respect de la propriété et de l'implication bien plus en amont des propriétaires. Cette proposition modifie l'art. 5A al. 1 LGZD, qui nommerait clairement les propriétaires concernés pouvant élaborer un projet de PLQ. Cet alinéa respecterait ainsi la proposition des initiants qui demandent que les propriétaires puissent proposer des PLQ.

Il rappelle qu'il est déjà possible pour les propriétaires de le faire avec la loi actuelle, mais qu'un autre aspect est soulevé par les initiants, à savoir le fait que les propriétaires se retrouvent souvent devant le fait accompli. Cela peut être frustrant pour la population de voir l'Etat arriver avec une image correspondant à des discussions entre experts ou avec des développeurs.

M. Hodgers précise que le Conseil d'Etat entend cette critique de la concertation tardive dans le processus d'élaboration de PLQ.

Il explique que par conséquent, avec l'al. 4 nouveau, il y aura l'obligation pour l'Etat d'informer formellement par pli recommandé tous les propriétaires concernés par le périmètre d'aménagement, en amont du processus, bien avant l'élaboration du plan localisé de quartier (avant l'ouverture d'une enquête publique et de la procédure relative). Il pense que cela peut être vertueux, car les propriétaires sont invités avant que les urbanistes n'aient dessiné un premier projet, ce qui est une demande forte des initiants.

M. Hodgers tient toutefois à préciser qu'une concertation ne veut pas dire que l'Etat et les communes acquiesceront à toutes les demandes des propriétaires, le dernier mot appartenant aux autorités institutionnelles et démocratiques.

Le conseiller d'Etat en arrive au deuxième volet concernant la deuxième demande des initiants, qui est de créer plus de démocratie. Il précise que la modification proposée diffère de celle des initiants qui est de cumuler les PLQ alternatifs. Il rappelle qu'aujourd'hui quand le canton est en désaccord avec une commune, c'est le Grand Conseil qui tranche par voie de résolution. La résolution du Grand Conseil n'ouvre pas la possibilité d'un référendum populaire. Lorsqu'une commune a donné un préavis négatif par les urnes, il est délicat démocratiquement que les élus contredisent ce vote populaire.

La proposition du Conseil d'Etat pour améliorer le processus démocratique est que, dans le cas où la population d'une commune aurait voté non à un PLQ en matière de préavis communal, le Conseil d'Etat serait tenu de déposer non pas une résolution, mais un projet de loi, qui ouvrirait la possibilité référendaire.

M. Hodgers précise que l'idée du Conseil d'Etat est de dire que seuls les députés cantonaux peuvent contredire des conseillers municipaux, et que seul le peuple cantonal peut contredire le peuple municipal. Donc, si un projet de loi est accepté par le Grand Conseil, les référendaires qui ont gagné au niveau municipal peuvent lancer un référendum cantonal, et le dernier mot reviendra au peuple cantonal.

Il prend l'exemple de la Cité de la musique. L'infrastructure était d'importance cantonale, la votation était communale, et le Conseil d'Etat s'était préparé à proposer un PL. Cet exemple a permis de montrer que, lors d'un désaccord, c'est bien le peuple qui tranche, ce qui est un principe fort en Suisse, et l'art. 6 al. 11 intègre cela.

Il précise que le contreprojet n'a pas été rédigé dans la perspective que les initiants retirent leur initiative, car il y a une volonté différente de la part des

initiants, qui veulent que des cercles plus étroits au niveau local aient le dernier mot. Le Conseil d'Etat pense à l'inverse que, pour une démocratie, c'est le peuple qui doit avoir le dernier mot. Il estime que sur le premier point le Conseil d'Etat répond à la demande des initiants, mais que sur le deuxième point il faudra voir ce qu'ils disent.

Le président ouvre le tour des questions.

Un député PDC aimerait savoir à quelle majorité s'est prise la décision du matin même de lancer un contreprojet.

M. Hodgers lui répond que ces informations sont confidentielles.

Le député PDC ajoute que ce qu'ils pourraient objecter est que tout cela se traduit *in fine* par une augmentation du temps de réalisation des différents projets, respectivement des coûts à associer. De sa lecture, ils sont déjà dans un système éminemment démocratique où nul n'est censé ignorer la loi et où chacun peut se renseigner. Il se demande s'ils ne sont pas simplement en train d'ajouter une couche supplémentaire allant alourdir ce processus déjà costaud.

M. Hodgers lui répond que le Conseil d'Etat ne prend pas de décisions formelles, mais uniquement des décisions générales. Il admet qu'il y a déjà de nombreuses étapes, mais il pense que tout ce qui porte sur le premier article 5A al. 1 LGZD en termes de processus est déjà fait aujourd'hui. Les gens sont informés, des séances sont faites, et les notes d'opportunités existent déjà. Il s'agit pour le Conseil d'Etat de rendre public et de formaliser un momentum dans l'aménagement du territoire qui existe déjà, ce qui n'amènerait pas plus de travail.

Il pense que sur ce volet-là il peut y avoir un gain en matière de transparence ou d'implication et en matière de position de l'autorité, et que c'est une manière de dire aux gens que nul n'est censé ignorer la loi et qu'en plus ils ont été informés par pli recommandé.

Il ajoute ensuite que le vote cantonal peut effectivement faire perdre une année, sachant que le vote municipal est déjà long. Il pense cependant que c'est du temps bien investi.

Il reprend l'exemple de la Cité de la musique et explique que, dans ce cadre-là, ce qu'il a ressenti est qu'une majorité des gens du Grand Conseil étaient pour la Cité de la musique, car les partis politiques qui soutenaient l'objet étaient majoritaires au Grand Conseil. Il explique qu'après le vote de la Ville de Genève, pas mal de gens lui ont dit qu'ils soutenaient le projet, mais qu'en tant que députés ils ne se sentaient pas légitimes à passer par-dessus la jambe du vote populaire.

M. Hodgers pense que, s'il était demandé à ces mêmes députés de défendre le PLQ tout en leur précisant que la démocratie pourra s'exercer du fait qu'il y a un droit de référendum derrière, cela leur permettrait de plus assumer une position, malgré un refus populaire communal. Il trouve qu'en Suisse il y a tout de même une gêne à ce que l'élu contredise le peuple.

Il ajoute que le Conseil d'Etat pensait consulter l'association des promoteurs et constructeurs, qui ont déjà écrit qu'ils voulaient un contreprojet, estimant que l'initiative a de fortes chances de passer.

Au-delà du risque de l'initiative, il trouve que ces deux articles sont pertinents, car les questions d'aménagement sont devenues très prégnantes dans le canton et que la démocratie suisse a une grande richesse, et sa singularité dans le monde tranche sur les questions qui font débat par un vote populaire.

Le député PDC relève enfin qu'il parle de singularité de la démocratie helvétique. Il se demande s'ils ne sont pas plutôt en train de jouer de la singularité genevoise et il aimerait savoir si le conseiller d'Etat connaît d'autres cantons qui ont la même procédure.

M. Hodgers répond que non, mais que les autres cantons envient Genève en matière d'aménagement du territoire, car les lois fédérales se sont fortement renforcées. Il explique que ce qui se passe dans les autres cantons, notamment dans le canton de Vaud, c'est que les communes ont le dernier mot. A la fin c'est elles qui gèrent, mais il y a tout de même le droit fédéral et cantonal à appliquer. La singularité est la forte implication du canton dans le processus d'aménagement du territoire, soit que le vote définitif d'un PLQ est cantonal.

Le même député PDC demande encore au conseiller d'Etat s'il pense que le canton aurait plus de poids pour passer outre un préavis. Il rappelle que le préavis n'est pas contraignant et il aimerait savoir si les choses seraient différentes avec le contreprojet si dans le cas d'espèce ils reprenaient la Cité de la musique.

M. Hodgers pense que le débat n'aurait pas porté sur la Cité de la musique, mais sur l'opportunité du Grand Conseil de contredire un vote municipal et sur ce que cela veut dire démocratiquement. Il croit insupportable pour un citoyen suisse que son vote soit consultatif et non décisionnel.

Enfin, le député PDC a une question sur le pli recommandé. Il trouve problématique le fait que certaines personnes sont devenues propriétaires par succession et qu'elles peuvent être domiciliées partout dans le monde. Il se demande quelle est la conséquence si un des propriétaires ne reçoit pas l'information, à savoir si celui-ci pourrait ouvrir des voies de droit pour

contester la validité du processus, et si dans ce contexte-là il ne serait pas plus simple de procéder par une publication FAO.

M. Pauli rappelle que ce n'est pas la première initiative où il est dit que lorsqu'un PLQ est mis à l'enquête publique il est trop tard. Il pense qu'il y a deux interventions pour pallier cela : la publication des demandes de renseignements dans la FAO, et le plan directeur de quartier publié dans la FAO.

S'il se rappelle bien, ils ont eu ce problème pour des plans de site ne pouvant pas atteindre des propriétaires, et ils ont fait une publication dans la FAO et parallèlement un pli recommandé.

Sans faiblir, le député PDC affirme que, s'ils envoient par recommandé, c'est pour apporter la preuve de notification, ce qui rend une contestation possible. Il craint que cela n'ouvre la voie à des usines à gaz.

M. Pauli relève qu'il est parlé des « propriétaires du périmètre pressenti », car un périmètre de PLQ est désigné, mais qu'il est peut-être possible qu'en convoquant les gens ils s'aperçoivent qu'il faut l'étendre.

M. Hodgers précise qu'il y a toujours des propriétaires qui vont faire la procédure. Il mentionne un cas où le propriétaire d'une parcelle était absent et précise qu'il estime que ce n'est pas ce type de propriétaires qui sont dans la contestation politique, car justement ils ne sont pas sur la parcelle.

Le même député PDC remarque que, sur le deuxième point, ils font croire qu'ils ouvrent la démocratie et le droit des propriétaires et des communes alors qu'ils renforcent le pouvoir du canton et du parlement, car celui-ci pourra s'asseoir sur un vote du conseil municipal et celui d'une commune dans le cadre d'un référendum. Il pense que c'est ce que les propriétaires et l'ACG vont très probablement leur rétorquer.

Un député S reprend l'art. 5 al. 1 sur la question du périmètre. Il se demande s'il ne faut pas inclure également au niveau de la rédaction les voisins immédiats ou jouxtants le périmètre.

M. Pauli répond que l'initiative ne vise pas les voisins, mais les propriétaires pressentis, mais qu'après, si le périmètre est étendu, les voisins viendront de toute manière dans les sessions suivantes.

Un député S pense que le contenu de l'information pourrait être transmis aux voisins ou autres propriétaires concernés.

M. Pauli trouve difficile de sortir de cette terminologie des propriétaires, car, s'ils commencent à dire « y compris ceux qui jouxtent le périmètre », ça devient compliqué.

Le même député S soutient la partie du référendum. Il relève que le peuple cantonal ne peut contredire que le peuple communal, et il se demande s'il ne serait pas mieux de faire directement un référendum obligatoire afin de ne pas perdre du temps avec la récolte des signatures.

M. Hodgers répond qu'en démocratie suisse, toutes les lois ne font pas l'objet d'un référendum, mais sont dès lors implicitement validées par le peuple en raison du principe « qui ne dit mot consent ».

En ce qui concerne le gain de temps, ce n'en est pas un selon lui, car le délai référendaire du référendum obligatoire n'est que de 40 jours, la chancellerie prenant la main ensuite pour le contrôle. Ils ne l'ont pas mis, car ils n'avaient pas envie de systématiquement en appeler au peuple cantonal, celui-ci n'étant pas forcément concerné. Pour une grande commune, il serait facile d'atteindre les signatures, mais à l'inverse il serait difficile de les atteindre pour les petites communes avec un enjeu cantonal extrêmement mineur.

M. Pauli ajoute que, comme c'est rédigé, rien n'empêche le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil d'adopter une clause de référendum extraordinaire à ce projet de loi, mais qu'il faut avoir une majorité de $\frac{2}{3}$ au Grand Conseil.

Un autre député S trouve la partie cantonale d'une habileté remarquable et mentionne que, pour la Cité de la musique par exemple, il aurait été embarrassé de voter une résolution et aurait été ravi de voter un préavis.

Il a une question sur la référence à la loi d'application dans la première partie du contreprojet sur le volet concertation. S'il comprend bien, il est formalisé dans l'al. 1 que les propriétaires concernés ont un droit d'initiative. Il ne se rend pas compte du changement dans la vraie vie que cette référence peut avoir.

Sur l'al. 4, il avait les mêmes inquiétudes que son collègue député PDC qui s'est exprimé précédemment sur le risque de procédures augmentées. De plus, pour participer à la sincérité de la démarche de la concertation, il serait enclin à ajouter « les associations concernées ». Il fait remarquer qu'il est question de « propriétaires concernés » à l'al. 1 et de « particuliers intéressés » à l'al. 4, et il aimerait comprendre ce que cela recoupe de manière distincte.

M. Pauli explique qu'à l'al. 1, ce sont bien les propriétaires concernés, mais qu'ils ont voulu renvoyer à l'art. 13A.

En ce qui concerne l'al. 4 et la notion de particuliers intéressés, l'idée était de viser les cas de promoteurs au bénéfice d'une promesse de vente qui ne sont pas propriétaires, mais qui doivent pouvoir assister à ces premières séances. C'est pour cela qu'ils n'ont pas repris le terme de propriétaires, mais de particuliers.

Il ajoute que l'al. 4 concerne la partie avant le processus de concertation et est un complément de l'art. 5A al. 1. Quand il est question dans cet alinéa de la concertation, ils visent bien « les habitants, les propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées ». L'idée était de dire que, pour répondre à l'initiative, il faut au tout début intégrer les propriétaires le plus en amont possible au processus.

M. Hodgers trouve qu'un intérêt particulier doit être considéré, non pas sous un regard démocratique, mais sous un regard de respect de propriété et d'accompagnement des propriétaires dans l'évolution, car l'intérêt public peut peser sur l'intérêt privé.

Il a l'impression qu'ici ils font vivre l'intérêt privé et qu'il ne faut pas y mettre trop d'associations. Ils répondent à une demande d'information préalable des propriétaires concernés sur l'avenir de leurs biens sous l'angle de la propriété privée, sans faire de processus décisionnel qui ne serait réservé qu'à eux.

Le député S cité précédemment par le député PDC pense que l'al. 4 est là où il y a la substance symbolique. Il indique que, dans cette approche symbolique, ils ne retiennent que les particuliers intéressés et pas les autres parties prenantes avec lesquelles la concertation subséquente doit se faire. Il ne partage pas ce choix politique, car, selon lui, du moment où il est rajouté une étape symbolique de concertation avant, il faut prendre la même équipe. Il pense que de toute manière ce ne sera pas les habitants, propriétaires, voisins du quartier et associations et commune concernées qui, dans la première phase symbolique en amont, seront les principaux obstacles au projet. Ce sera les propriétaires concernés ou les particuliers intéressés. Il estime que, s'il faut rajouter une feuille de vigne sur la concertation pour s'opposer à l'initiative, autant que celle-ci couvre toutes les parties.

M. Hodgers ne pense pas que ce soit symbolique. Il est créé un droit d'être informé très en amont du fait que les autorités planifient un développement urbain sur une parcelle. Il ajoute que de toute manière, que ce soit la commune, la commission de l'urbanisme, ou encore les particuliers, tous participent de toute façon à la note d'opportunité. Ce qui l'a inquiété est le fait que le député S a parlé d'associations.

Il indique que ce qu'ils soumettraient au propriétaire serait ce qu'ils auraient élaboré dans le cadre du processus de concertation avec les habitants, les propriétaires, les voisins de quartier, les associations et la commune, sauf que là l'information serait formalisée auprès du propriétaire.

M. Hodgers explique que l'al. 4 ajoute qu'un pli recommandé est envoyé à tous les gens du périmètre pressenti. Un député S demande si cet al. 4 parle

d'une séance de préconcertation afin d'élaborer un avant-projet de PLQ, et si l'al. 1 parle de l'étape subséquente.

M. Hodgers explique que la note d'opportunité est la notion d'avant-projet élaboré avec tout le monde selon l'al. 1. S'il comprend bien le député S, il faudrait modifier la première phrase en intégrant non seulement les particuliers intéressés, mais toute personne concernée, soit : « une première discussion réunissant les particuliers intéressés, les habitants, les voisins du quartier, les associations et la commune est organisée par le département de la commune concernée. »

M. Pauli attire l'attention sur le fait que, ce faisant, ils diminuent l'impact de réponse aux initiants qui veulent que la commune ait un petit poids de plus. Il rappelle qu'avec la note d'opportunité il y a toute une concertation interne avec les intérêts publics qui sont évoqués.

M. Hodgers précise qu'à aucun moment il n'a été dit que ces séances étaient fermées. Ce n'est qu'une question de formulation.

Une députée MCG demande à l'auditionné s'il ne faudrait pas inverser la numérotation des articles.

Elle aimerait également faire quelques rappels historiques sur le désespoir de nombreuses personnes dans le canton qui ne votent plus en se disant que de toute façon elles ne sont jamais écoutées ni entendues. Elle pense qu'il faut tenir compte de ce que les gens savent de ce qui se passe chez eux, tout en leur expliquant pourquoi il est peut-être nécessaire de changer.

Elle mentionne le député S qui pense que c'est une question d'argent, mais, selon elle, c'est une question de pouvoir, de décision, et parfois d'ego. Elle estime que les propositions sont bonnes, mais qu'il faudrait faire attention à bien qualifier ce que signifient certains mots. Elle trouve que, dans l'art. 5A al. 1, il y a des mots qui sont trop faciles à contourner.

Une députée PLR revient sur l'échange précédent par rapport aux associations. Elle craint que les intégrer d'office ne biaise les débats avec les propriétaires et la population. Ce sont des gens qui ont l'habitude et qui risquent de prendre la parole tout le long de la séance. Les habitants à côté qui viennent exprimer leur point de vue, leur quartier, et amener des choses, et qui n'ont pas l'habitude de ce genre de séance, risquent d'être impressionnés, de ne rien dire, et d'être très frustrés en repartant.

Le président trouve que les art. 5A al. 1 et 4 sont bien. Il sent qu'il y a une volonté d'améliorer ce qui est reproché. Il mentionne la remarque de la députée PLR et est d'accord sur le fait que ce sont les propriétaires qui sont concernés, que c'est eux qui ont lancé l'initiative, et que, comme il a dit précédemment, il existe toujours le voisin du voisin du voisin. Ils en viendraient à consulter

tout le canton pour un PLQ. Il faut donc déterminer un périmètre qui sera celui concerné. Il est cependant sceptique pour le vote cantonal sur la volonté du Conseil d'Etat et sur le fait que celui-ci avait partiellement invalidé l'initiative sur cette question-là.

M. Hodgers précise qu'effectivement c'était au niveau de l'ancrage législatif ou constitutionnel des droits politiques.

M. Pauli ajoute que c'était pour des motifs techniques et juridiques, car c'est une votation qui sortait de nulle part alors qu'il est considéré que les votations d'initiatives et de référendums sont cadrées exclusivement par la constitution. Il rappelle que cela a été voté à 3 voix contre 2 au Tribunal fédéral, et que la Cour constitutionnelle a donné raison au Conseil d'Etat.

Le président demande si ce qui a été invalidé était la partie concernant la votation communale et la consultation populaire.

M. Hodgers répond que c'était sur la manière dont elle était formulée et non pas sur le principe. Personne n'a dit que c'était impossible de le faire, mais il fallait dire que légalement ce qui était proposé par l'initiative devait avoir un ancrage constitutionnel, ce que l'initiative ne fait pas.

Le président demande s'ils remplacent la demande du vote communal par la possibilité d'ouvrir un vote cantonal. Selon lui, le Conseil d'Etat cherche par là à éliminer la partie réhabilitée par le TF en contournant la volonté de l'initiative, à savoir le fait de donner la parole et le vote communal.

M. Hodgers précise qu'il ne faut pas mélanger le débat juridique en égalité et le débat politique en opportunité. Il précise que les juges ont dit que l'initiative était légale, à savoir que, si demain le peuple la vote et refuse le contreprojet, ils l'appliqueront. C'est dans ce sens-là qu'ils respectent ce qu'a dit le TF.

C'est en opportunité qu'ils rejettent la création de PLQ parallèles et alternatifs, mais en légalité l'IN est valable.

Le président mentionne le point deux des initiants sur lequel ils ne transigeront pas, à savoir : « Dans le cas où différents PLQ seraient proposés à défaut de consensus (et évidemment à la condition qu'ils respectent les exigences légales), l'organisation d'une votation populaire communale pour désigner le PLQ à adopter ». Il pense qu'ils loupent là-dessus une opportunité d'un retrait sachant que pour eux c'est la commune qui doit se prononcer.

M. Hodgers répond qu'aux yeux du Conseil d'Etat c'est démocratiquement extrêmement complexe de soumettre plusieurs PLQ en même temps et que les gens ne vont rien comprendre. Leur idée est de dire qu'il y a un PLQ modifiable

par les différentes parties, et qu'à la fin il est accepté ou rejeté. Ils contestent d'un point de vue démocratique et d'opportunité le choix multiple.

Le président revient sur la question du vote obligatoire. Il demande si le Conseil d'Etat a pensé au référendum facilité.

M. Hodgers répond que non, car sur les objets mobilisant beaucoup ce sera très facile de récolter des signatures pour les opposants. Ils estiment que le seuil de signatures demandé, environ 5438 signatures, est un seuil raisonnable.

Le président rappelle que, lorsqu'ils ont auditionné les initiants, ceux-ci se sont montrés ouverts aux discussions, notamment sur celle de la boucle circulaire. Ils disent dans leur courrier que « l'un de ces moyens serait qu'en cas de validation d'un PLQ par un vote populaire, ce dernier serait en force dès le lendemain de la votation ». Ils veulent donc casser la volonté du mouvement perpétuel.

M. Hodgers lui répond que c'est contraire au droit fédéral et que ce n'est pas ce que dit leur texte. Leur texte dit que, quand il est validé par le peuple, le PLQ repart dans la boucle d'enquêtes techniques et publiques. Il pense que les initiants se sont trompés sur la rédaction. Il répète que ce qui le dérange en matière d'opportunité est de soumettre plusieurs textes différents.

M. Pauli explique qu'au moment où il y aurait la votation, il y aurait un retour à l'enquête publique. Il rappelle qu'aujourd'hui, lorsqu'un PLQ est contesté par une commune, la procédure d'opposition a été effectuée, donc ils ont toutes les oppositions et savent si oui ou non ils sont en mesure d'adopter le PLQ.

M. Hodgers réaffirme l'orientation du Conseil d'Etat d'aller de l'avant sur un contreprojet. Il réaffirme aussi que le premier point va dans le sens des initiants, permettant de sécuriser la première étape. Pour le deuxième point, ils sont sur une autre option que celle des initiants qui consiste à multiplier les votations communales et les discussions internes pour dire que, lorsqu'il y a des désaccords, ils en appellent au peuple cantonal.

Discussion finale

Le président propose de procéder au débat de fond ainsi qu'à la question de savoir si la commission souhaite proposer un contreprojet à l'initiative 176.

Un député PLR trouve que c'est une bonne idée de proposer un contreprojet à l'initiative.

Un député d'Ensemble à Gauche est du même avis que le député PLR et son groupe. Il explique qu'il existe un risque évident et que, bien que l'affaire du plan localisé de Bourgogne ait rassuré sur les compétences du corps

électoral de la commune de Genève, il n'est pas persuadé qu'au niveau du canton il y ait le même esprit visant à préserver le développement de celui-ci. Le groupe EAG est donc d'accord de proposer un contreprojet et il ajoute qu'ils refusent l'initiative.

Un député S affirme que le groupe socialiste est d'accord avec son collègue EAG sur le refus de l'initiative ainsi que sur l'acceptation du principe d'un contreprojet. Il ajoute qu'ils auront une proposition d'amendement au contreprojet pour élargir la concertation à l'art. 5A al. 1 LGZD, afin que celle-ci, qui se tient avant l'élaboration de l'avant-projet de PLQ, intègre toutes les parties prenantes.

Une députée Verte indique que le groupe des Verts s'oppose à l'initiative et est en faveur d'un contreprojet sur la base des éléments transmis la semaine précédente.

Une députée MCG ajoute que le groupe PDC refuse également l'initiative et est en faveur du travail sur un contreprojet.

Cette même députée MCG précise que son groupe est également contre l'initiative, mais en faveur d'un contreprojet.

Le président affirme que le groupe UDC soutient le principe de l'initiative, car ils sont en faveur de plus de pouvoir concernant l'aménagement des communes, et ils trouvent que l'IN va dans ce sens. Il se dit toutefois conscient que l'IN ouvre un certain nombre de points qui restent à éclaircir et clarifier. Il mentionne par exemple le fait de dire qu'une fois que la concertation ainsi que le vote sont faits, les procédures s'arrêtent. Cela permettrait d'éviter la fameuse boucle mise en avant par tout le monde. Afin de lever certaines incertitudes et pour amener plus de clarté à l'application même de cette initiative, il indique que le groupe UDC votera en faveur d'un contreprojet.

Le président met aux voix l'IN 176 TF :

Oui :	1 (1 UDC)
Non :	12 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 3 PLR, 1 MCG)
Abstentions :	–

L'IN 176 est refusée.

Le président met aux voix le principe d'un contreprojet :

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

Le principe d'un contreprojet est accepté.

Catégorie de débat préavisée : II

Le rapporteur, comme le président l'a fait lors de la dernière séance traitant ce sujet, attire l'attention sur le fait que l'IN devra être traitée au plus tard lors de la session des 11-12 mai 2023. Il ajoute que, si l'initiative n'est pas traitée avant le 21 mai 2023 au plus tard et qu'aucun rapport n'est fait, elle entre automatiquement en vigueur.

Au vu des explications et des auditions transcrites ci-dessus et en remerciant vivement la procès-verbaliste sans qui ce rapport n'eut pas été possible aussi rapidement, le soussigné vous invite à refuser l'initiative 176-TF et à lui opposer un contreprojet.

Commission de l'aménagement

11.01.23

«POUR UN URBANISME PLUS DÉMOCRATIQUE»

Équilibrer les pouvoirs entre l'Etat, les Communes et la population

Faciliter la réalisation de projet immobilier dans le respect du Plan Directeur Cantonal

Donner plus d'autonomie aux communes et à la population en matière de Plans Localisés de Quartiers

www.urbadem.ch

Intervenants

Alain Burri - Président du Comité d'initiative

Christian Gottschall – Vice-président du Comité d'initiative

Les initiateurs sont soutenus par plus de quarante associations dont :

- Sauvegarde Genève
- SOS Patrimoine - Contre l'Enlaidissement de Genève
- Pic-Vert Assprop
-

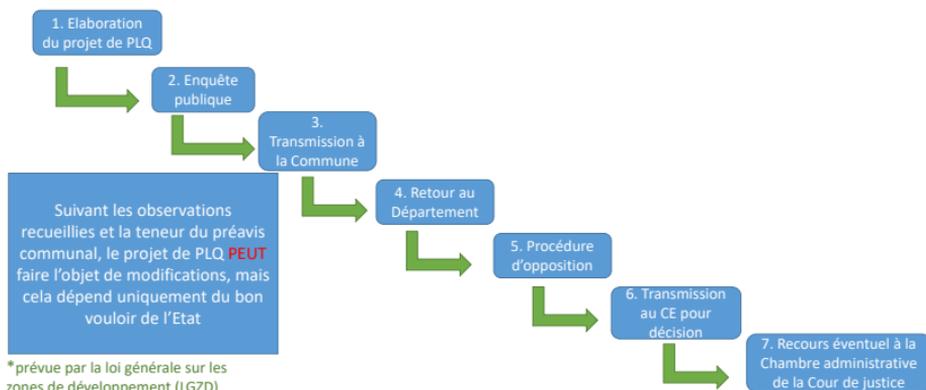
www.urbadem.ch

Contenu de la présentation

- Rappel de la procédure actuelle pour l'adoption d'un PLQ
- Conséquences avec quelques exemples concrets :
 - Avenue Giuseppe Motta/Pré-Cartelier - PLQ 30009-203 – Petit Saconnex
 - Promenade Charles Martin «Le Senacle» – Ville de Genève
 - Malagnou Paumière - Chêne-Bougeries
- Présentation de l'initiative «POUR UN URBANISME PLUS DÉMOCRATIQUE», validée par le Tribunal Fédéral le 16 novembre 2022.
- Procédure proposée au peuple pour l'adoption d'un PLQ
- Questions - Réponses

www.urbadem.ch

Rappel de la procédure actuelle pour l'adoption d'un PLQ*



Réalités et conséquences de ce processus

- Une écoute formelle mais suivie de peu voir d'aucun effet
- Des conséquences graves
 - Une architecture sans âme, sans charme
 - La destruction de notre patrimoine bâti et arboré
 - Un mépris des repères historiques et géographiques des lieux densifiés
 - Une population de plus en plus réactive aux propositions présentées

www.urbadem.ch

L'Etat manque de vision!



Exemple 1: PLQ 30009-203 Petit-Saconnex

L'Etat définit et interprète «la concertation» : Sources, Arrêté du Conseil d'Etat du 25 juillet 2018 (3392-2018), p8



Figure 2 : Vue aérienne de la zone d'étude (2018) - Source STIS

Source: Google

www.urbadem.ch

Exemple 2 : promenade Charles-Martin (Genève)

Projet de l'Etat



Exemple 2 : promenade Charles Martin (Genève)



Exemple 3 : Malagnou Paumière (Chêne-Bougeries)

Projet de l'Etat



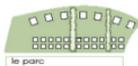
l'îlot



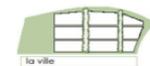
le parc bâti



les villages



le parc



la ville



la rue

Exemple 3 : Malagnou Paumière (Chêne-Bougeries)



www.urbadem.ch

Il existe une autre solution... plus démocratique!

Présentation de l'initiative

La présente initiative législative vise une modification des articles suivants:

-> Article 5A de la Loi générale sur les zones de développement (LGZD)

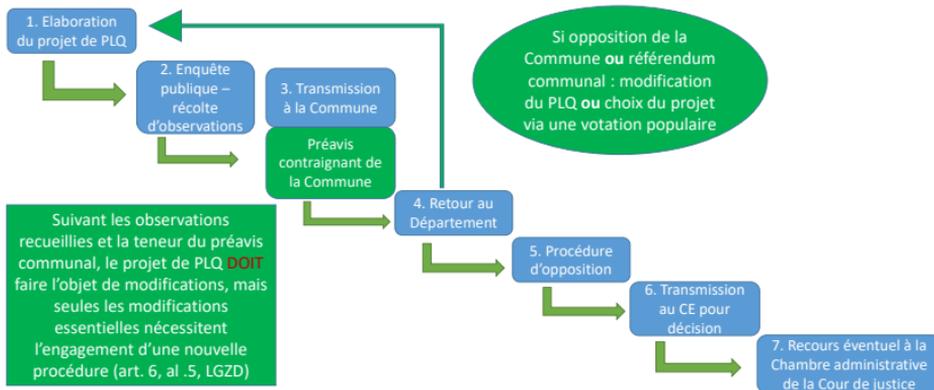
Elaboration du projet de plan localisé de quartier par le département

-> Article 6 de la loi générale sur les zones de développement

Procédure d'adoption

www.urbadem.ch

Procédure proposée au peuple pour d'adoption d'un PLQ



En somme, la présente initiative entend...

- Donner la voix aux Communes et à la population
- Sauvegarder le patrimoine bâti et arboré du canton
- Promouvoir une densification intelligente et harmonieuse
- Proposer un urbanisme plus démocratique à la population

L'initiative n'empêche pas la construction de logements tels que préconisés par le PDCnt

L'initiative favorise l'accélération des réalisations de logements

3392-2018

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

ARRÊTÉ

statuant sur les oppositions formées par l'association du Point-du-Jour, [REDACTED] et 15 autres personnes au projet de plan localisé de quartier n° 30009-203 et son règlement, situé à l'angle de l'avenue Giuseppe-Motta et du chemin du Pré-Cartelier, sur le territoire de la Ville de Genève, section Petit-Saconnex

25 juillet 2018

LE CONSEIL D'ÉTAT

Vu le projet de plan localisé de quartier n° 30009-203 et son règlement, établi par le département chargé de l'aménagement du territoire le 15 août 2015, modifié les 25 juillet et 15 novembre 2016, le 11 mai 2017, ainsi que le 1^{er} mars 2018 ;

vu le concept énergétique territorial n° 2016-07 du 4 août 2016, validé par l'office cantonal de l'énergie le 5 août 2016 ;

vu la procédure de mise à l'enquête publique, ouverte du 23 juin au 31 juillet 2017 ;

vu le préavis favorable du Conseil municipal de la Ville de Genève, du 17 octobre 2017 ;

vu la procédure d'opposition, ouverte du 9 avril au 9 mai 2018,

EN FAIT

Les parcelles comprises à l'intérieur du périmètre du projet de plan localisé de quartier (ci-après PLQ) n°30009-203 litigieux, sont sises en zone de développement 3.

- 2 -

Le projet de PLQ en cause a été établi par le département chargé de l'aménagement du territoire en application de l'art. 5A al. 1 LGZD¹ et porte sur les parcelles n° 1822 et 3201, situées en Ville de Genève, section Petit-Saconnex. Il est délimité par le parc Trembley, plus précisément par un terrain de football, situé en zone de verdure, la parcelle n° 1821, l'avenue Giuseppe-Motta et le chemin du Pré-Cartelier.

Ce projet prévoit la réalisation, au sein des aires d'implantation A et B, de deux bâtiments (A et B), dont les gabarits oscillent entre R+4 et R+7. Le bâtiment A, dont le gabarit maximum est R+7, pour une hauteur maximale de 26 m, mesurée au niveau supérieur de la dalle de couverture, depuis le terrain naturel, doit être édifié à l'intérieur de l'aire d'implantation A, située le long de l'avenue Giuseppe-Motta. Son alignement suit celui des bâtiments voisins, également situés le long de l'avenue Giuseppe-Motta. L'immeuble existant, sis sur la parcelle n° 3201, est à démolir. Le bâtiment A est affecté, au rez-de-chaussée, à des activités pour 474 m² de surfaces brutes de plancher (ci-après SBP) et, dans les étages, à des logements pour 3'317 m² de SBP. Ce projet de PLQ prévoit en outre la réalisation, au sein de l'aire d'implantation B, située du côté de la parcelle n° 1821, du bâtiment B, dont le gabarit maximum est R+5, pour une hauteur maximale de 20 m, entièrement destiné à des logements, pour 2'629 m² de SBP.

En définitive, le projet de PLQ n° 30009-203 permettra la réalisation de 6'420 m² de SBP, soit 474 m² de SBP destinés à des activités et 5'946 m² de SBP destinés à des logements, pour un indice d'utilisation du sol (ci-après IUS) de 1,89 maximum et un indice de densité (ci-après ID) de 2,15.

Les places de stationnement voitures prévues par ce projet sont au nombre de 33, à raison de 30 places pour les habitants, 2 places pour les employés des activités et une place réservée aux personnes handicapées, situées dans le parking souterrain, dont l'accès est prévu par le chemin du Pré-Cartelier. Les places de stationnement pour les deux-roues motorisées sont au nombre de 9, à raison de 5 places en sous-sol et 4 places en surface, et celles pour les vélos au nombre de 93, soit 60 places situées dans des locaux fermés au rez-de-chaussée des immeubles ou dans le parking souterrain, le reste se trouvant à l'extérieur, dans des emplacements abrités.

Le projet de PLQ querellé prévoit également la cession gratuite au domaine public communal d'une emprise de terrain sise le long du chemin du Pré-Cartelier, appelée à rester libre de toute construction, ainsi que des servitudes de passage public, afin d'y réaliser des cheminements piétons et cyclables, et privé, grevant la parcelle n° 1822 au profit de la parcelle n° 1821, afin de permettre, à terme, l'extension du garage souterrain.

Par deux courriers séparés datés du 3 et 7 mai 2018, adressés au Conseil d'Etat, et reçus les 4 et 8 mai 2018 en Chancellerie, l'association du Point-du-Jour, représentée par [REDACTED] et [REDACTED], ainsi que les personnes suivantes (ci-après les opposants) ont déclaré faire opposition au projet de PLQ n° 30009-203 et son règlement :

[REDACTED]

1

Loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (RSG L 1 35 ; ci-après LGZD)

A l'appui de leur opposition, les opposants invoquent, en substance, les motifs suivants :

- Le processus de concertation n'aurait pas été respecté ;
- L'ID prévu par le projet de PLQ querellé irait « *au-delà de la limite supérieure fixée par la carte n° 1* » du schéma directeur du PDCn 2030 ;
- Les immeubles planifiés, en raison de leur hauteur, génèreraient une perte d'ensoleillement pour les bâtiments voisins ;
- Le bâtiment A, du fait de son positionnement, ne s'insérerait pas dans la typologie des bâtiments déjà existants ;
- La pollution de l'air, liée à l'augmentation du trafic routier sur l'avenue Giuseppe-Motta, n'aurait pas été prise en compte ;
- Le positionnement du bâtiment A, parallèlement à l'avenue Giuseppe-Motta, entraînerait d'importantes nuisances sonores pour les futurs habitants ;
- Le projet de PLQ prévoit des locaux destinés à des activités qui seraient déjà « *en surabondance* » dans le canton ;
- La catégorie des futurs logements n'est pas encore connue ;
- Le nombre de places de stationnement prévu par le projet de PLQ pour les activités serait insuffisant, ce qui entraînerait « *une augmentation des parkings non-réglementaires* » ;
- Le projet de PLQ querellé ne prendrait pas en compte les servitudes de restriction de droit à bâtir (servitudes de hauteur) auxquelles la parcelle n° 1822, incluse dans le périmètre concerné par le projet de PLQ, est soumise.

EN DROIT

1. Recevabilité

Aux termes de l'art. 6 al. 9 LGZD, « *pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le plan localisé de quartier peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat* ».

Conformément à l'art. 33 al. 3 let. a LAT², les cantons doivent reconnaître aux opposants un droit d'agir au moins aussi étendu que celui dont bénéficient les auteurs d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral. Aussi, faut-il reconnaître la qualité pour recourir à quiconque est particulièrement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, selon les conditions fixées par l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF³.

Ainsi, il suffit que le recourant invoque un intérêt digne de protection, juridique ou pratique. Il doit toutefois se trouver dans un rapport particulièrement étroit avec l'objet du litige et être atteint plus que quiconque ou que la généralité des administrés. En ce qui concerne les voisins, la jurisprudence a précisé que seuls ceux dont les intérêts sont lésés de façon directe et spéciale ont l'intérêt particulier requis. Cette lésion directe et spéciale suppose qu'il y a une communauté de fait entre les intérêts du destinataire de la décision et ceux de tiers. Les voisins peuvent ainsi recourir contre des règles qui ne leur donnent aucun droit et qui ne sont pas directement destinées à protéger leurs intérêts⁴.

Selon la jurisprudence, le voisin a qualité pour agir au regard de l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate⁵. Pour qu'un voisin soit touché plus que quiconque, la réalisation du projet litigieux doit lui causer personnellement un préjudice de fait en raison, par exemple, des nuisances provoquées par l'exploitation⁶.

Tel est le cas des voisins qui se trouvent à quelques dizaines ou, au plus, à quelques centaines de mètres de la parcelle qui supporte la construction à transformer lorsqu'ils peuvent être troublés dans leur tranquillité par le trafic automobile supplémentaire⁷. Dans le cadre de l'ancienne législation applicable jusqu'au 31 décembre 2006 et semblable à celle en vigueur depuis lors, le Tribunal fédéral a notamment admis la qualité pour agir du propriétaire voisin lorsque les parcelles litigieuses étaient distantes de 45 m⁸, de 70 m⁹, ou de 120 m¹⁰. Il l'a en revanche déniée dans le cas où cette distance était de 800 m¹¹, respectivement de 200 m¹² et de 150 m¹³. La distance par rapport à l'objet du litige ne constitue toutefois pas l'unique critère pour déterminer la qualité pour agir du voisin. Ce dernier peut, selon la topographie des lieux, le régime des vents ou la situation des parcelles ou pour d'autres motifs, être touché plus que quiconque et se voir ainsi reconnaître la qualité pour recourir alors même qu'il se trouverait à une distance relativement élevée de l'installation litigieuse¹⁴. Cette question dépend avant tout d'une appréciation de l'ensemble des éléments de fait juridiquement pertinents et, en particulier, de la nature et de l'intensité des nuisances susceptibles d'atteindre le voisin¹⁵. S'il est par exemple certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumière ou autres - touchant spécialement les voisins, ou s'ils peuvent être troublés dans leur tranquillité par le trafic automobile supplémentaire, ces derniers peuvent avoir qualité pour s'opposer, même situés à quelques

² Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; ci-après LAT)

³ Loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (RS 173.110 ; ci-après LTF)

⁴ ATA S. du 27.06.2000, B.-M. du 31.03.1998

⁵ ATF 112 Ib 170, consid. 5b p. 174

⁶ ATF 110 Ib 398, consid. 1b p. 400

⁷ ATA N. K., du 24.06.1997 ; ATA T. du 29.03.1993

⁸ ATF IP.643/1989, du 4.10.1990

⁹ ATF 1A.107/1988, du 12.07.1989

¹⁰ ATF 116 Ib 323, consid. 2

¹¹ ATF 111 Ib 159

¹² ZBI 85/1984 p. 378

¹³ ATF 112 Ia 123

¹⁴ ATF 126 II 300, consid. 1c p. 302, 124 II 293 consid. 3a p. 303

¹⁵ Arrêt du Tribunal fédéral du 21.05.2002, cause 1A.86/2001, consid. 1.3 p. 5 et 6 ; ZBI 96/1995 p. 528 ;

ATF 121 II 171 consid. 2c p. 176 ; 120 Ib 379 consid. 4c p. 387 et les références citées

distances¹⁶. La jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour de justice (anciennement Tribunal administratif) va dans le même sens, et a notamment eu l'occasion de dénier la qualité pour agir d'une personne domiciliée à 450 m du lieu où de nouveaux pavillons doivent être construits¹⁷.

S'agissant du recours d'une association, l'art. 35 al. 3 LaLAT¹⁸ prévoit que « les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir ».

La jurisprudence admet que celle-ci, sous réserve qu'elle soit au bénéfice de la personnalité juridique, a qualité pour former un recours ; dans cette éventualité, elle peut agir, soit directement dans son intérêt et indirectement dans celui de ses membres, soit l'inverse.

Dans cette hypothèse et en vertu de la même jurisprudence, les intérêts invoqués doivent être protégés par les statuts de l'association, être communs à une partie importante de ses membres et susceptibles d'être défendus par une fraction notable d'entre eux (recours corporatif).

En l'espèce, s'agissant de l'opposition formée par l'association du Point-du-Jour, cette dernière ne produit pas ses statuts. Cependant, comme indiqué dans son courrier du 7 mai 2018, elle « représente les intérêts des personnes, toutes liées contractuellement par la servitude croisée perpétuelle P.j.A 1'509-1928 [...] » dont les noms figurent en annexe. Il semble, a priori, qu'un grand nombre de ses membres soient propriétaires ou locataires d'une habitation sise à proximité du périmètre concerné par le projet de PLQ querellé. Elle apparaît donc agir davantage comme une association de résidents d'un quartier plutôt que comme une association à but purement idéal, au sens de l'art. 35 al. 3 LaLAT. Sa qualité pour agir devrait, doit lors, être appréciée selon les critères usuellement applicables en la matière (statuts prévoyant la protection des intérêts des membres, une majorité de ceux-ci devant disposer de cette qualité à titre individuel), plutôt qu'en fonction de ceux fixés par l'art. 35 al. 3 LaLAT précité. C'est d'ailleurs au titre d'une association remplissant les conditions d'un recours corporatif, et non pas d'association poursuivant un but purement idéal au sens de l'art. 35 al. 3 LaLAT, que la Cour de justice, dans un arrêt du 12 août 2012, avait admis la qualité pour recourir de cette association¹⁹. C'est dès lors à ce titre que la qualité pour agir doit être reconnue à l'association du Point-du-Jour.

Les 16 autres opposants, agissant à titre individuel, sont propriétaires ou locataires d'habitations sises sur des parcelles voisines au périmètre du projet de PLQ n° 30009-203. Ils disposent donc, en principe, de la qualité pour agir.

Formées auprès de l'autorité compétente et déposées en temps utile (art. 6 al. 9 LGZD), les oppositions sont recevables à la forme.

Enfin, toujours à la forme, il est encore observé que les opposants invoquent des griefs qui se recoupent et portent sur un complexe de faits identiques. Il se justifie, dès lors, de procéder à une jonction des causes, conformément à l'art. 70 al. 1 LPA²⁰.

¹⁶ ATF 124 II 293, 303 consid. 3a, 120 Ib 379, consid. 4c et la jurisprudence citée

¹⁷ ATA R., du 6.02.1991 rappelé dans ATA D. et autres, du 14.08.2000, consid. 4b

¹⁸ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après LaLAT)

¹⁹ ATA/532/2012, du 12.05.2012, consid. 2b

²⁰ Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

2. Au fond

Le projet de PLQ contesté a pour but de matérialiser les objectifs de la zone de développement 3, dans laquelle se situent les parcelles sises à l'intérieur de son périmètre.

Les zones de développement visent au premier chef « la réalisation de constructions plus importantes que celles qu'autoriserait l'application des normes de la zone préexistante »²¹. Elles sont également vouées à « favoriser la construction de logements répondant à un besoin d'intérêt général »²², soit de « dégager un moyen propre à favoriser la mise sur le marché de logements à caractère social »²³. La délivrance d'autorisations de construire y est en principe subordonnée à l'adoption préalable de PLQ²⁴. Ces derniers participent « d'une politique générale de densification de la zone à bâtir qui ressort clairement du plan directeur cantonal et qui correspond à un double intérêt public. D'une part, elle permet de ne point amputer davantage l'aire agricole déjà insuffisante²⁵, conformément à l'article 3 alinéa 2, lettre a LAT ; d'autre part, elle rend possible la création de logements sociaux supplémentaires afin de répondre à une crise²⁶ », laquelle a pris une ampleur considérable, ce que ne semblent pas contester les opposants.

Le Plan directeur cantonal 2030 (ci-après PDCn), adopté le 20 septembre 2013 par le Grand Conseil et approuvé le 29 avril 2015 par le Conseil fédéral, a notamment pour objectif la construction de 50'000 logements d'ici 2030²⁷. Il préconise ainsi, au chiffre 1 de son concept de l'aménagement cantonal, intitulé « mettre à disposition les surfaces nécessaires pour répondre aux besoins en logement », d'« anticiper le développement démographique en mettant à disposition les surfaces nécessaires pour détendre le marché du logement et être en mesure d'accueillir jusqu'à 100'000 habitants supplémentaires sur le territoire du canton, de façon à permettre une mise en œuvre effective des objectifs de planification »²⁸.

La fiche n° U1 d'avril 2013 du monitoring du précédent PDCn 2015, relative aux logements et à la population, mettait en évidence que l'augmentation de la population constatée entre 2000 et 2012 a évolué plus vite que prévu, atteignant le scénario fort de 4'530 habitants en moyenne par an, soit un chiffre beaucoup plus important que le scénario retenu en 2001. Or, la production de logements de 2000 à 2012 (1'425 logements en moyenne par an), a été inférieure à l'objectif annuel (1'600 logements), le déficit cumulé pour cette période atteignant environ 2'300 logements. A noter que l'augmentation de la taille moyenne des logements constatée cette dernière décennie n'a fait en outre que retarder la satisfaction des besoins : en effet, pour une même surface de plancher planifiée, on réalise aujourd'hui environ 20% de moins de logements que 10 ans auparavant. Ces facteurs, qui s'ajoutent à une croissance démographique soutenue, expliquent la forte pénurie de logements constatée actuellement, avec un taux de vacance de seulement 0,51% en juin 2017.

C'est le lieu de préciser que la carte du schéma directeur cantonal du PDCn 2030 prévoit, pour les parcelles comprises dans le périmètre du projet de PLQ querellé, une densification différenciée de la couronne urbaine et renvoie à la fiche de mesures A02. Celle-ci préconise de poursuivre « la densification différenciée des quartiers de villas situés dans la couronne urbaine afin de créer de nouveaux quartiers denses d'habitat ou d'affectation mixte, intégrés dans la structure urbaine ». Cette fiche prévoit en plus « une densité intermédiaire (ID minimal 1,8 en

²¹ Alain Maunoir, Les zones de développement dans le canton de Genève, Etudes et documents, 1999, p. 14

²² Ibidem

²³ Mémorial du Grand Conseil (MGC) 1972, p. 412

²⁴ Cf. art. 2 al. 2 LGZD

²⁵ Ibidem

²⁶ ATF IP.467/1989, du 9.10.1990, consid. 3b p. 7 et 9.

²⁷ PDCn 2030, Concept de l'aménagement cantonal, p. 4

²⁸ Ibidem, p. 5

zone de développement 3, ce qui correspond, à l'échelle du quartier, à un IUS minimum de 1,2) [...] des secteurs de la couronne urbaine sans valeur patrimoniale »²⁹. Attendu qu'il n'est pas prévu d'indices ou de fourchettes d'indices maximum, mais seulement des fourchettes d'indices minimum à respecter selon les quartiers, « un PLQ portant sur un secteur en principe voué à une densification intermédiaire peut prévoir un ID et un IUS supérieurs au minimum requis pour un secteur à densification forte ou très forte. A titre d'exemple, concrètement, en zone de développement 3, un PLQ portant sur un secteur périphérique appelé à faire l'objet d'une densification modérée à intermédiaire (IUS minimum de 1,2) peut prévoir un IUS supérieur à celui de 2, correspondant à l'IUS minimum applicable aux secteurs voués à une densification intermédiaire à forte »³⁰.

La situation sur le marché du logement est toujours aussi tendue : en 2017, toutes les catégories de logements ont été déclarées en situation de pénurie par le Conseil d'Etat. Le nombre de logements vacants recensés à Genève lors de l'enquête annuelle du 1^{er} juin 2017 est de 1'167. En d'autres termes, après s'être élevé à 1,58% en 1998, le taux de vacance n'atteint plus que 0,51% en juin 2017, étant entendu que le taux de vacance au-delà duquel le marché du logement est considéré comme détendu est, à Genève, de 2,0%.

S'agissant des activités, le PDCn 2030 préconise, au chiffre 3 de son concept de l'aménagement cantonal, intitulé « offrir une structure d'accueil souple et diversifiée pour les activités », la « mise à disposition des surfaces nécessaires pour le bon fonctionnement des activités économiques dans le canton ». Il préconise également la « localisation la mieux adaptée à chaque type d'activité selon des critères économiques, urbanistiques et environnementaux », tout en encourageant le « développement de quartiers mixtes (habitat, équipements et activités) qui contribuent à la qualité urbaine, et favorise une forte densité d'emplois autour des nœuds de transports publics »³¹. La fiche A 02 du schéma directeur cantonal, qui conjugue le chiffre 3 précité du concept avec le chiffre 1 (mettre à disposition les surfaces nécessaires pour répondre aux besoins en logement) plus avant évoqué, va dans le même sens, en préconisant « une forte prédominance du logement, mais avec une présence significative d'activités ou d'équipements à proximité des principales interfaces de transports publics, dans les centralités et comme écran dans les sites exposés aux nuisances sonores routières ».

La fiche n° U9 de mai 2013 du monitoring du précédent PDCn 2015, relative aux emplois et aux activités, met en évidence que la croissance vigoureuse entamée dès 1998 a permis de dépasser dès 2001 le niveau atteint à la fin des années 1980. Elle s'est poursuivie jusqu'en 2008, année où l'effectif dépasse le niveau record de 290'000 places de travail, soit une croissance de 60'000 emplois en 10 ans, une progression qui perdue en 2012 mais à un rythme ralenti. De 2000 à 2012, environ 1'060'000 m² de surfaces cumulées de plancher ont été mises à disposition des activités. L'objectif du précédent PDCn 2015, de construire 100'000 m² par an, n'a donc pas été atteint. Le déficit cumulé de 240'000 m² qui s'était progressivement réduit au fil des années, s'est à nouveau creusé depuis 2008.

En prévoyant la réalisation de deux bâtiments dont les gabarits varient entre R+4 et R+7, d'une hauteur maximale de 26 m, respectivement 20 m, permettant la réalisation de 6'420 m² de SBP destinées à des logements et à des activités, pour un IUS de 1,89 au maximum et un ID de 2,15, le projet de PLQ litigieux s'inscrit pleinement dans le cadre de la politique de densification des zones à bâtir et de développement voulue par le PDCn 2030 ainsi qu'aux objectifs de la zone de développement 3 qui régit le secteur considéré.

²⁹ PDCn 2030, fiche de mesures A02, p. 55

³⁰ PDCn 2030, introduction au schéma directeur, p. 42

³¹ Ibidem, p. 6.

Quant à l'absence de concertation

Les opposants allèguent tout d'abord qu'il n'y aurait pas eu de « véritable procédure de concertation », malgré plusieurs demandes faites au département chargé de l'aménagement du territoire. En outre, les opposants auraient proposé au département, à plusieurs reprises, un dialogue afin de faciliter la construction d'un bâtiment B « plus respectueux de l'environnement », auquel aucune réponse n'aurait été apportée.

L'art. 5A al. 1 LGZD, entré en vigueur le 21 mars 2015 suite à l'adoption de la loi 11305 modifiant la LGZD, prévoit que l'avant-projet de PLQ est « mis au point par le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées ». C'est donc dans l'esprit de donner « l'occasion à l'ensemble des intéressés d'être tenus informés et de pouvoir s'exprimer aussi vite que possible et participer ainsi, dans une certaine mesure, à la définition de l'image d'urbanisation recherchée, ceci à un stade du processus d'urbanisation antérieur à celui de la mise à l'enquête publique du projet de PLQ »³² que cet article instaure un « processus de concertation ».

Cette disposition comporte des notions indéterminées sujettes à interprétation. Ainsi, il ne définit pas ce qu'il faut entendre par « processus de concertation » et encore moins la manière dont celui-ci est censé se dérouler, se contentant de citer les protagonistes potentiellement appelés à participer à ce processus³³. Les termes « processus de concertation » représentent une obligation de démarche plutôt que de résultat, en ce sens que le projet issu d'un tel processus n'a pas à devoir être accepté par tout un chacun, ce qui serait quasiment impossible et antinomique avec la notion même de plan d'affectation. Un tel instrument ne peut qu'être le fruit d'une pesée d'intérêts souvent contradictoires, dont certains sont nécessairement appelés à devoir peu ou prou céder le pas sur d'autres, qui ne pourront être pleinement satisfaits, l'autorité de planification devant nécessairement trancher à divers stades de la procédure en vue de permettre l'avancement du projet³⁴. Cette obligation de démarche n'est toutefois assortie d'aucune règle méthodologique, l'initiateur du projet de PLQ disposant donc en la matière d'une liberté totale. Enfin, en cas de défaut du processus de concertation ni l'art. 5A al. 1 LGZD ni l'art. 6 LGZD ne définissent de sanction, laquelle n'aurait de toute façon pas lieu d'être, dès lors que les personnes n'ayant pas pris part au processus de concertation disposent de l'enquête publique et, pour celles disposant d'un intérêt digne de protection, de la procédure d'opposition prévue par la procédure d'adoption des PLQ.

En l'espèce, à titre liminaire, il convient de rappeler que le périmètre concerné par le projet de PLQ litigieux, soit les parcelles n° 1822 et 3201, avait fait l'objet d'un premier PLQ n° 29709-203, adopté par arrêté du 28 juillet 2011. Ce plan prévoyait, sur les parcelles n° 1818, 1820, 1821 et 1822, la réalisation de quatre bâtiments de quatre étages, sur rez-de-chaussée, ainsi que, sur la parcelle n° 3201, d'un bâtiment de six étages sur rez-de-chaussée, en forme de « L », et d'un bâtiment adjacent de deux étages sur rez-de-chaussée, pour un IUS de 1,37. A l'époque, l'association du Point-du-Jour, [redacted] et [redacted] et [redacted] avaient déjà formé opposition à ce PLQ, avant de formuler un recours par-devant la Chambre administrative de la Cour de justice, à l'encontre de l'arrêté du Conseil d'Etat, du 28 juillet 2011, adoptant le PLQ précité. Par arrêt n° ATA/532/2012 du 21 août 2012, la Cour de justice a annulé le PLQ n° 29709-203 au motif que, « comme l'IUS du PLQ

³² PL 11305-A, commentaire ad art. 5A al. 1 LGZD, p. 91-92

³³ Ibidem, p. 92

³⁴ ATA/1325/2017, du 26.09.2017, consid. 4b

dépassait la limite supérieure de la fourchette prévue par le PDC, le PLQ n'était pas conforme au PDC [...] ³⁵ ». Il est vrai que le PDCn 2015, à l'époque en vigueur, limitait l'IUS applicable à une partie du périmètre en cause à une fourchette comprise entre 0,5 et 1, ce qui n'est plus le cas du PDCn 2030.

S'agissant du projet de PLQ n° 30009-203, une séance d'information publique a eu lieu le 23 septembre 2015 afin de le présenter aux personnes intéressées. Les propriétaires et locataires des parcelles voisines au périmètre concerné par ce projet ainsi que l'association du Point-du-Jour y ont été conviés. Il ressort du rapport explicatif, au point 5.2 « concertation », qu'au cours de cette séance, plusieurs questions et remarques ont été soulevées, auxquelles des réponses ont été apportées par le département. Il a notamment été question de la « différence entre un projet de PLQ et un projet architectural, des modalités d'interventions possibles sur le projet, de la justification de la réduction de la taille du périmètre, de la densité maximale, du nombre de places de parking en surface et en sous-sol, ainsi que par logement, de l'impact sur la circulation automobile, des prévisions pour les transports publics, de l'impact sur les jardins de Tremblay ainsi que de la difficulté de relogement en villa en cas de vente ».

Une deuxième séance concernant le projet de PLQ litigieux s'est déroulée le 25 août 2016, en présence de la présidente de l'association du Point-du-Jour, représentant les intérêts des propriétaires des parcelles voisines au périmètre du projet de PLQ querellé, ainsi que du président de l'association Pic-Vert.

Il apparaît donc que les opposants, dont certains avaient déjà recouru contre l'arrêté adoptant le PLQ n° 29709-203, annulé par la Cour de justice le 21 août 2012³⁶, ont pu s'exprimer et faire entendre leurs problématiques lors des deux séances liées à ce projet de PLQ, quand bien même toutes leurs propositions n'ont pas été retenues.

Par ailleurs, il est constant que le projet de PLQ n° 30009-203 a été soumis à une enquête publique lors de laquelle les personnes et association concernées, en particulier les opposants, ont eu la possibilité de faire des observations auxquelles il a été répondu. C'est le lieu de rappeler que l'art. 4 LAT n'a pas pour effet d'obliger l'autorité qui élabore un projet de plan à devoir donner une suite favorable à toutes les observations reçues, ni même à devoir répondre à chacune d'entre elles. L'autorité de céans rappellera également que la procédure en vigueur pour l'adoption d'un PLQ (art. 6 LGZD) prévoit que la population puisse se prononcer à plusieurs reprises sur le projet, ce qui est déjà suffisant pour satisfaire aux exigences de l'art. 4 LAT, comme la Cour de justice a déjà eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises³⁷. Tel a été le cas en l'espèce, les opposants ayant pu faire valoir leur point de vue tant lors de l'enquête publique que dans le cadre de la procédure d'opposition. C'est dire que les opposants ont largement eu l'occasion de s'exprimer, quand bien même toutes les propositions ou critiques formulées n'ont pu être retenues.

Compte tenu de ce qui précède, le grief lié à l'absence de concertation est infondé et doit être rejeté.

Quant à la densité

Les opposants considèrent que la densité prévue par le projet de PLQ n° 30009-203 irait « au-delà de la limite supérieure fixée par la carte n° 1 » du schéma directeur du PDCn 2030.

Comme déjà exposé plus avant, la carte du schéma directeur cantonal du PDCn 2030 adopté le 20 septembre 2013 par le Grand Conseil et approuvé le 29 avril 2015 par le Conseil

³⁵ ATA/532/2012, du 21.08.2012, consid. 4b.

³⁶ Ibidem

³⁷ Cf. notamment ATA/441/2006, du 31.08.2006, consid. 5 ; ATA/25/2005, du 18.01.2005, consid. 8

fédéral, situe les parcelles n° 1822 et 3201, comprises dans le périmètre du projet de PLQ litigieux, dans un secteur voué à une densification différenciée de la couronne urbaine et renvoie à la fiche A02. Cette dernière, intitulée « *Poursuivre la densification de la couronne urbaine* » préconise « *une densité intermédiaire (ID minimal 1,8 en zone de développement 3, ce qui correspond, à l'échelle du quartier, à un IUS minimum de 1,2) [...] des secteurs de la couronne urbaine sans valeur patrimoniale* » et une « *densité modérée, voire un maintien en l'état (ID à déterminer), des secteurs de la couronne urbaine présentant une valeur patrimoniale* ». Ce document reprend ce qui figure à l'art. 2A al. 2 let. b LGZD, lequel assigne aux zones de développement 3 un ID minimal de 1,8.

La carte annexe n° 1 aux fiches A02 à A08, intitulée « *Principes de densification* » prévoit pour les parcelles susmentionnées qui se trouvent en zone de développement 3, une densité modérée à intermédiaire, correspondant à un ID minimal compris entre 1,0 et 1,8. Comme dit plus haut, le PDCn 2030 ne prévoit pas d'indices ou de fourchettes d'indices maximum, mais seulement des fourchettes d'indices minimum à respecter selon les quartiers. Cela ressort expressément du schéma directeur cantonal du PDCn 2030, lequel précise qu'« *un PLQ portant sur un secteur en principe voué à une densification modérée à intermédiaire peut prévoir un IUS supérieur au minimum requis pour un secteur à densification forte ou très forte. A titre d'exemple, concrètement, en zone de développement 3, un PLQ portant sur un secteur périphérique appelé à faire l'objet d'une densification modérée à intermédiaire (IUS minimum de 1,2) peut prévoir un IUS supérieur à celui de 2, correspondant à l'IUS minimum applicable aux secteurs voués à une densification intermédiaire à forte* ». Ainsi, en fixant un IUS compris entre l'IUS minimum prévu pour la zone concernée et l'indice minimum prévu pour une zone de densité plus élevée, un PLQ est conforme à l'art. 2A al. 2 LGZD et respecte l'art. 9 LAT, comme le Tribunal fédéral en a jugé dans un récent arrêt³⁸.

En l'espèce, le projet de PLQ querellé prévoit un ID de 2,15. Celui-ci est certes supérieur à l'ID minimum compris entre 1 et 1,8 prévu par le PDCn 2030 pour ce secteur. Il est toutefois parfaitement conforme à celui-ci dans la mesure où le PDCn 2030 ne prévoit pas d'indices maximums, mais uniquement des indices minimums à respecter. Il en est de même pour l'art. 2A al. 2 let. b LGZD. Il ressort d'ailleurs des travaux préparatoires relatifs à ce dernier que « *si la loi indique que c'est un minimum, cela indique que l'on peut faire plus* »³⁹. La même conclusion s'applique à l'IUS maximum de 1,89 prévu par le projet de PLQ litigieux, qui est lui aussi supérieur à l'IUS minimum de 1,2, mais respecte la législation, laquelle, encore une fois, ne prévoit que des indices minimums. Par conséquent, en retenant un ID de 2,15 et un IUS de 1,89, le projet de PLQ en cause ne contrevient aucunement au PDCn 2030 et sa densité ne saurait être qualifiée d'excessive. Force est donc de constater que ce projet de PLQ s'inscrit dès lors pleinement dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'aménagement et d'urbanisation du secteur préconisée par le PDCn 2030.

Compte tenu de ce qui précède, le grief relatif à la densité est infondé et doit être rejeté.

Quant aux pertes d'ensoleillement

Les opposants arguent ensuite que les constructions envisagées par le projet de PLQ litigieux occasionneraient des pertes d'ensoleillement, tant pour les immeubles sis sur les parcelles voisines, que pour le bâtiment B s'agissant du bâtiment A, en raison de leur gabarit trop important.

Tout d'abord, concernant la prétendue perte d'ensoleillement pour le bâtiment B, il convient de souligner que, dans la mesure où rien n'indique que les opposants entendent

³⁸ ATF IC 452/2016, du 11.11.2016, consid. 3.2

³⁹ Rapport de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 1 35) (Pour une utilisation rationnelle du sol), p. 37

résider dans l'immeuble projeté, ce grief semble relever de l'action populaire, si bien que sa recevabilité apparaît douteuse. Cette question peut cependant rester ouverte, dès lors que sur le fond, ce grief doit de toute façon être rejeté.

Au fond, la question de la perte d'ensoleillement n'est pas réglée expressément par la législation genevoise. La LCI⁴⁰ et son règlement d'application⁴¹ ne traitent pas spécifiquement de cette question. L'autorité de céans retient cependant le principe, qui résulte de la jurisprudence constante, selon lequel l'édification d'un immeuble respectant les distances et gabarits légaux ne peut constituer pour le voisinage une atteinte à des intérêts dignes de protection. Toute autre solution contreviendrait à l'application des normes légales relatives aux distances minimales entre bâtiments ou en limite de parcelle fixées par la LCI. Ainsi, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que « dans la mesure où la construction projetée respecte les prescriptions applicables à la zone (IUS, gabarit, distances aux limites, etc.), il n'existe pas de droit du voisin à voir sa parcelle ensoleillée »⁴². Ce n'est que dans les hypothèses où un dépassement du gabarit légal usuel est autorisé par le département, en application de l'art. 11 al. 4 let. a LCI, ou lorsqu'un PLQ déroge à la hauteur usuelle du gabarit, selon la réserve prévue par l'art. 27 al. 7 LCI, ou encore lorsque les règles de distances aux limites ne sont pas respectées que la question d'une éventuelle perte d'ensoleillement peut se poser. S'agissant d'un PLQ, c'est donc dans la seule hypothèse où un tel plan prévoit des immeubles dépassant le gabarit usuel de la zone qu'il convient alors de déterminer les règles qui pourraient s'appliquer pour apprécier le caractère grave ou non des pertes d'ensoleillement dues à ces constructions.

Dans le cas d'espèce, le périmètre concerné par le projet de PLQ querellé est sis en zone de développement 3. Or, la zone de développement 3 est vouée à la construction d'ouvrages dont la ligne verticale du gabarit ne peut, en cas de construction de logements, excéder une hauteur de 21 m à la corniche à partir du niveau moyen du terrain naturel adjacent, mais peut néanmoins aller jusqu'à 27 m afin de permettre la construction de logements supplémentaires, au sens de l'art. 27 al. 6 LCI.

Le bâtiment A a une hauteur maximum de 26 m, à la dernière dalle de l'étage plein (ligne verticale du gabarit selon l'art. 35 LCI). Quant au bâtiment B, le projet de PLQ lui prévoit une hauteur maximum de 20 m. Dans la mesure où la hauteur des bâtiments prévus par le projet de PLQ en cause ne dépasse pas la limite fixée à 27 m pour le bâtiment B, destiné à des logements dans les étages, respectivement à 21 m s'agissant du bâtiment B, les prescriptions légales régissant la zone de développement 3 sont pleinement respectées.

Quant aux distances, elles sont également respectées. C'est la raison pour laquelle l'office des autorisations de construire, composé de spécialistes en la matière, a rendu le 11 mai 2017 un préavis favorable au projet de PLQ querellé, sans formuler de réserves sur les distances en limite de parcelles.

Compte tenu de ce qui précède et du fait que le projet de PLQ querellé respecte les règles de distances et de gabarit, la question d'une éventuelle perte d'ensoleillement ne se pose pas.

Ce grief est donc infondé et doit être rejeté.

⁴⁰ Loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (RSG L 5 05 ; ci-après LCI)

⁴¹ Règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 27 janvier 1978 (RSG L 5 05.01 ; ci-après RCI)

⁴² ATF 1C_582/2012, du 09.07.2013, consid. 4.3

Quant à la typologie et au positionnement du bâtiment A

Les opposants allèguent ensuite que « *le positionnement du bâtiment A, parallèle à l'avenue Giuseppe-Motta, ne correspond pas du tout à la typologie et au positionnement des bâtiments existants* ». Il serait prévu ainsi par « *simples convenances opérationnelles* ». En d'autres termes, il s'agirait plutôt « *d'un projet de construction basé sur des critères quantitatifs au détriment de ceux qualitatifs* ».

En l'espèce, la typologie du futur bâtiment A respecte l'harmonie et la cohésion du quartier, dans la mesure où elle reprend celle des bâtiments voisins, notamment de celui situé de l'autre côté de l'avenue Giuseppe-Motta, et de ceux se trouvant à l'angle du chemin du Pré-Cartelier et du chemin du Point-du-Jour. L'alignement du bâtiment A, sur sa façade sud, avec celle des bâtiments voisins situés le long de l'avenue Giuseppe-Motta, garantit une certaine cohérence urbanistique. De plus, l'aspect opérationnel⁴³ de ce projet de PLQ doit être compris dans le sens où la construction de chaque bâtiment, sur une seule parcelle, permet sa réalisation indépendamment des différentes échéances de construction, telles qu'elles résultent des vœux des différents propriétaires concernés, étant précisé que les immeubles actuellement sis sur les parcelles n° 1822 et 3201 sont tous deux à démolir, mais que dans un premier temps, seul l'un de ces propriétaires est disposé à vouloir à construire à brève échéance. La Cour de justice a ainsi eu l'occasion de préciser qu'il n'est pas choquant de regrouper les droits à bâtir des propriétaires désireux de construire pour permettre la réalisation à brève échéance d'une première étape d'un PLQ, pour autant que les propriétaires qui ne souhaitent pas mettre en œuvre le programme de construction prévu par un PLQ lors de son adoption ne s'en trouvent pas lésés dans le sens d'une diminution de leurs droits à bâtir et qu'il est justifié de tenir compte de leurs intérêts privés divergents en permettant la construction rapide de logements en période de grave pénurie⁴⁴. Il en va nécessairement de même s'agissant de l'implantation des bâtiments, lorsque l'image de développement du projet de plan querellé apparaît satisfaisante de point de vue urbanistique, ce qui est ici le cas, étant rappelé que l'autorité de planification, lors de l'adoption d'un plan d'affectation du sol, doit veiller à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (cf. art. 3 al. 1 let. c OAT).

Les deux aires d'implantation, parallèles à l'avenue Giuseppe-Motta, permettent en outre de créer entre elles un espace libre, destiné aux futurs habitants et isolé du trafic automobile de l'avenue Giuseppe-Motta. A cet égard, force est de constater que la commission d'urbanisme et le service des monuments et sites ont rendu des préavis favorables s'agissant de la typologie et du positionnement du bâtiment A prévu par le projet de PLQ querellé. Rien ne permet en outre d'affirmer que le projet de PLQ en cause serait « *basé sur des critères quantitatifs au détriment de ceux qualitatifs* ». Quoiqu'il en soit, les opposants n'invoquent la violation d'aucune disposition légale particulière à cet égard, se contentant d'invoquer des allégations toutes générales et n'apportent pas davantage d'argument suffisamment objectifs et pertinents pour amener l'autorité de céans à devoir s'écarter du préavis de ces deux instances, favorables au projet de plan querellé.

Compte tenu de ce qui précède, le grief relatif à la typologie et au positionnement du bâtiment A projeté est infondé et doit être rejeté, pour autant qu'il soit recevable.

Quant à la pollution de l'air due à l'augmentation du trafic

Les opposants considèrent que la pollution de l'air, liée à la prétendue augmentation du trafic routier sur l'avenue Giuseppe-Motta, n'aurait pas été prise en compte.

⁴³ Cf. Mémorial du Conseil municipal de la Ville de Genève 2017, rapport de la commission de l'aménagement et de l'environnement p. 2947

⁴⁴ ATA/162/2014, du 18.03.2014, consid. 11

A titre liminaire, il sied de rappeler que le projet de PLQ contesté a pour but de concrétiser les objectifs de la zone de développement 3 destinée à des activités sans nuisances, dans laquelle se situent les parcelles sises à l'intérieur de son périmètre.

De manière générale, les motifs qui reviennent à remettre en cause le bien-fondé même d'une zone particulière sont irrecevables dans le cadre d'une contestation dirigée contre le PLQ, appelé à en matérialiser les objectifs⁴⁵. Tel est le cas, en l'espèce, des griefs invoqués par les opposants, relatifs aux diverses nuisances (pollution atmosphérique, bruit, etc.) découlant de la réalisation du projet de PLQ litigieux.

Le grief lié à la pollution de l'air donne à penser que les opposants contestent tout ce qui pourrait générer des nuisances, donc toute tentative de densification de ce secteur. Ce grief revient donc à remettre en cause la zone de développement 3 qui régit le secteur et doit dès lors être déclaré irrecevable dans le cadre de la présente procédure.

Bien plus, les opposants se contentent d'invoquer des allégations toutes générales, sans apporter aucune démonstration de ce qu'ils avancent. L'autorité de céans, qui n'est pas tenue d'entrer en matière sur cette critique de nature appellatoire, doit, pour cette raison aussi, la déclarer irrecevable⁴⁶.

En tous les cas, à supposer que ce grief soit recevable, l'autorité de céans devrait toutefois le rejeter sur le fond pour les raisons développées ci-après.

L'OPair⁴⁷ est l'ordonnance d'exécution de la LPE⁴⁸ en matière de pollution atmosphérique. Elle a donc pour but de protéger l'homme, les animaux et les plantes, leurs biotopes et biocénoses, ainsi que le sol, des pollutions atmosphériques nuisibles ou incommodes. L'OPair constitue l'instrument principal de l'action à entreprendre. Elle régit notamment la limitation préventive des émissions dues aux installations qui causent des pollutions atmosphériques, au sens de l'article 7 de la loi, la charge polluante admissible de l'air (valeurs limites d'immission ; ci-après VLI), ainsi que la procédure à suivre lorsque les immissions sont excessives (art. 1 al. 1, 2 let. a, c et d et 19 OPair).

Ainsi, et en application de la LPE, l'OPair, dans ses annexes, fixe les valeurs limites d'émission imposées à la source et les VLI qui s'appliquent là où la pollution produit ses effets et qui sont un moyen de définir à partir de quand une atteinte devient nuisible et incommode.

S'agissant du champ d'application de l'ordonnance, les immissions avec lesquelles nous sommes actuellement confrontés proviennent, pour leur plus grande part, de sources qui existaient, en tout état, déjà avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance, raison pour laquelle celle-ci doit s'appliquer non seulement aux nouvelles installations, mais aussi aux installations existantes⁴⁹.

Contrairement au système prévu par les art. 22 LPE et 31 OPB en matière de bruit, le dépassement des VLI ne permet pas, à lui seul, de fonder le rejet de demandes ordinaires de permis de construire conformes à la zone dans un secteur où les immissions sont excessives⁵⁰,

⁴⁵ ATA/170/2015, du 17.02.2015 ; ATA/489/2001, du 7.08.2001, consid. 4c

⁴⁶ ATF 6B_128/2010, du 2.07.2010 ; ATF 133 III 393, consid. 6 p. 397

⁴⁷ Ordonnance sur la protection de l'air, du 16 décembre 1985 (RS 814.318.142.1 ; ci-après OPair)

⁴⁸ Loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (RS 814.01 ; ci-après LPE)

⁴⁹ Commentaire relatif à l'OPair, OFEFP, Berne, juin 1989, p. 7

⁵⁰ JdT 1998, pp. 432-448 ; JdT 2000, p. 709, consid. 4 ; RDAF 2002, DEP 2001, 1061 (5.9.2001/a) pp. 365-366

mais a pour effet de charger les gouvernements cantonaux de veiller à une prévention adéquate au moyen d'un plan de mesures (art. 44a LPE et 31, 32, 33 OPair).

Le Tribunal fédéral a ainsi eu l'occasion de dire que « *l'excès des nuisances dans leur ensemble ne saurait permettre le rejet de projets qui ne produisent que des émissions d'intensité moyenne* »⁵¹. Lorsqu'on évalue un projet de construction, il est en effet « *tout à fait permis de prendre en compte les effets d'un plan des mesures déjà décidées au sens des articles 31 ss OPair. Dans le cas contraire, on s'écarterait du principe d'égalité des charges que le plan de mesures suit, au détriment d'un administré particulier qui souhaite construire* »⁵².

Il n'en va différemment que pour les infrastructures qui, à elles seules, provoqueraient des immissions excessives⁵³ au sens des articles 19 et 5 OPair, ce dernier n'étant « *applicable que lorsque le dépassement des VLI est le fait d'une seule installation* »⁵⁴. Dans cette hypothèse, les dispositions de l'OPair ne permettraient de justifier le refus d'une autorisation de construire que si l'on venait à établir que, en dépit de toutes les mesures préventives prises en conformité avec le plan de mesures, il ne sera pas possible, après la construction d'une telle installation, de stabiliser la quantité d'immissions en dessous des valeurs limites fixées par l'OPair.

La jurisprudence du Tribunal fédéral distingue, en effet, entre « *installations provoquant des immissions supérieures à la moyenne et installations provoquant des immissions moyennes, la construction des premières pouvant être différée ou assortie de conditions sur la base des articles 11 alinéa 3 et 12 LPE, celle des secondes devant être autorisée tant que le plan de mesures n'a pas été adopté et mis en œuvre, alors même que les nuisances atmosphériques sont déjà excessives* »⁵⁵.

Lorsque, conformément au principe de la prise en considération du principe de l'action conjointe des immissions (art. 8 LPE), le dépassement est dû à l'activité de plusieurs installations, l'art. 31 OPair prévoit l'établissement d'un plan de mesures qui permette la coordination entre les différentes mesures nécessaires et le respect du principe de l'égalité des charges entre les propriétaires d'installations polluantes. De jurisprudence constante, le Tribunal fédéral considère toutefois que les installations liées au trafic ne sont soumises qu'à une limitation préventive des émissions et non à l'obligation de prendre des mesures plus sévères en cas de dépassement des VLI ; il en résulte que la limitation des immissions de ces installations doit nécessairement être examinée dans le contexte général du plan des mesures.

« *Si, d'une manière générale, on ne peut refuser la construction d'une seule installation lorsque cette mesure ne contribuerait en rien à l'assainissement général, la situation est toutefois différente lorsqu'il faut s'attendre à des émissions si importantes d'une seule installation que cela entrave la mise en œuvre du plan de mesures* »⁵⁶.

En l'espèce, ces considérations ne trouvent pas application en ce sens que le secteur considéré n'est pas situé dans un secteur où les VLI seraient dépassées, les constructions et installations prévues par le projet de PLQ litigieux n'étant pas susceptibles de provoquer des immissions excessives⁵⁷ au sens des art. 19 et 5 OPair. Le service de l'air, du bruit et des

⁵¹ JT 1998 I p. 446

⁵² JT 1998 I 481 ; JT 1994 I 460

⁵³ JdT 1994, p. 462, ATF 118 Ib 26 ; cf. également ATF du 4.01.2005, cause 1A.144/2003 (DEP 2005 228, consid. 3 p. 239)

⁵⁴ RDAF 1993 p. 188

⁵⁵ Liliane Subilla-Rouge, RDAF 1999 I p. 22

⁵⁶ RDAF 193 p. 189 ; DEP 1992 p. 236 ss

⁵⁷ JdT 1994, p. 462, ATF 118 Ib 26 ; cf. également ATF du 4.01.2005, cause 1A.144/2003 (DEP 2005 228, consid. 3 p. 239)

rayonnements non ionisants (ci-après SABRA), par l'intermédiaire du service de l'environnement et des risques majeurs (ci-après SERMA), a par ailleurs rendu un préavis favorable le 6 mars 2018, qui constate que « *la qualité de l'air sur le périmètre du plan localisé de quartier est juste conforme à la norme OPair pour les immissions moyennes annuelles de NO₂ [...] et les immissions moyennes actuelles de PM10 y sont estimées proches de la VLI [...]* ». Ce préavis favorable n'est assorti d'aucune réserve. Le SABRA se contente de rappeler ses recommandations usuelles concernant la qualité de l'air, à savoir l'établissement d'« *un concept énergétique limitant les émissions polluantes et la prise en compte de la Directive Air Chantiers lors de la future phase de travaux [...]* ».

Force est de constater que les opposants n'apportent aucun élément sérieux et suffisamment objectif et pertinent pour permettre à l'autorité de céans de s'écarter du préavis favorable du SABRA, composé de spécialistes en la matière.

Dès lors, le grief relatif à la pollution de l'air, liée à l'augmentation du trafic, doit être rejeté, pour autant qu'il soit recevable.

Quant aux nuisances sonores

Selon les opposants, le positionnement du bâtiment A, prévu en alignement avec l'avenue Giuseppe-Motta, entrainerait d'importantes nuisances sonores pour ses futurs habitants, dans une zone pouvant déjà être qualifiée d'« *extrêmement bruyante* ».

Dans la mesure où rien n'indique que les opposants souhaitent résider dans l'immeuble projeté, ce grief relève de l'action populaire et est dès lors irrecevable⁵⁸.

Au fond, ce motif devrait en tout état être écarté. En effet, les opposants se contentent d'invoquer des allégations toutes générales, sans apporter de précisions ou démontrer la violation d'une quelconque disposition légale à ce sujet. Or, le SABRA, par l'intermédiaire du SERMA, composé de spécialistes en la matière, a rendu un préavis favorable au projet de PLQ querellé. Les opposants n'avancent aucun élément sérieux et suffisamment pertinent pour permettre à l'autorité de céans de s'écarter du préavis susmentionné.

Il s'ensuit que le grief relatif aux nuisances sonores doit être rejeté.

Quant à la destination des locaux et la catégorie des logements

Les opposants relèvent également que « *le bâtiment A abritera des locaux commerciaux au rez-de-chaussée, locaux qui sont déjà aujourd'hui en surabondance à Genève* » et que la catégorie des logements n'est pas encore connue.

Dans la mesure où les opposants ne sont pas propriétaires des immeubles projetés, ce grief semble relever de l'action populaire, si bien que sa recevabilité apparaît douteuse. Cette question souffre cependant de rester ouverte, dès lors que sur le fond, elle doit de toute façon être rejetée.

Comme déjà exposé plus avant, le PDCn 2030 préconise, s'agissant des activités, au chiffre 3 de son concept de l'aménagement cantonal, la « *mise à disposition des surfaces nécessaires pour le bon fonctionnement des activités économiques dans le canton* ». Le chiffre 3 du concept du PDCn 2030 propose la « *localisation la mieux adaptée à chaque type d'activité selon des critères économiques, urbanistiques et environnementaux, tout en encourageant le développement de quartiers mixtes (habitat, équipements et activités) qui contribuent à la qualité urbaine, et favorise une forte densité d'emplois autour des nœuds de transports publics* ».

⁵⁸ ATA/399/2009, du 25.08.2009, consid. 16

*Il vise une répartition plus équilibrée des entreprises afin de maîtriser les déplacements logistiques et il coordonne le rythme de mise à disposition de surfaces pour les activités avec celui de la production de logement*⁵⁹. La fiche A 02 du schéma directeur cantonal, qui conjugue le chiffre 3 précité du concept avec le chiffre 1 (mettre à disposition les surfaces nécessaires pour répondre aux besoins en logement) plus avant évoqué, va dans le même sens, en préconisant « *une forte prédominance du logement, mais avec une présence significative d'activités ou d'équipements à proximité des principales interfaces de transports publics, dans les centralités et comme écran dans les sites exposés aux nuisances sonores routières* ».

En l'occurrence, le projet de PLQ querellé prévoit uniquement la réalisation de 474 m² de SBP destinés à des activités, au rez-de-chaussée du bâtiment A, pour 5'946 m² de SBP destinés à des logements. L'affectation au rez-de-chaussée du bâtiment A, à des activités, est également opportun compte tenu de son implantation le long de l'avenue Giuseppe-Motta, tout comme le bâtiment situé en face. Par ailleurs, proche de l'axe Servette/Nations, le secteur considéré bénéficie d'une bonne desserte en transports publics sur l'avenue Giuseppe-Motta (lignes 8, 11 et 22) et est proche des lignes de tramways 14 et 18, et de la gare Cornavin. C'est dire que le projet de PLQ litigieux s'inscrit pleinement dans les objectifs du PDCn concernant la poursuite de la densification de la couronne urbaine (fiche A 02), qui en définitive préconise de prévoir des activités à proximité d'immeuble de logement, afin de garantir une « mixité sociale, générationnelle et fonctionnelle, permettant notamment d'éviter le phénomène décrié des cités-dortoirs.

Infondé, le grief relatif aux surfaces d'activités doit être rejeté.

Par ailleurs, conformément à l'art. 3 al. 1 let. a LGZD, un PLQ prévoit notamment « *l'implantation à l'intérieur d'une aire d'implantation [...], le gabarit et la destination des bâtiments à construire [...]* ». C'est au stade ultérieur des autorisations de construire que les catégories de logements seront déterminées, ainsi qu'il en résulte des art. 4, 4A et 5 LGZD. Elles n'ont donc en principe pas à être arrêtées dans le cadre du projet de PLQ discuté. Ainsi, le fait que ledit projet de PLQ querellé ne prévoient pas la catégorie des futurs logements est irrelevante dans le cadre de la présente procédure.

Infondé, ce grief doit être rejeté.

Quant au nombre de places de stationnement

Les opposants remettent en cause le nombre de places de stationnement prévu par le projet de PLQ querellé, en indiquant qu'il serait insuffisant et engendrerait « *une augmentation des parkings non-réglementaires* ».

Tout d'abord, il convient de relever que le RPSFP⁶⁰ propose un découpage du territoire genevois en secteur avec, pour chacun d'eux, un ratio minimum de places par m² de SBP pour le logement et un ratio maximum de places par m² de SBP pour les activités.

Le périmètre du projet de PLQ querellé se situe dans le secteur II de la carte annexée au RPSFP, qui correspond à un territoire urbain dense, proche du centre-ville et bien desservi par les transports en commun.

⁵⁹ PDCn 2030, Concept de l'aménagement cantonal, p. 6

⁶⁰ Règlement relatif aux places de stationnement sur fonds privés, du 16.12.2015 (RSG L 5 05.10 ; ci-après RPSFP)

Selon l'art. 5 al. 1 RPSFP, en matière de logement, s'agissant des places de stationnement voitures, les ratios sont au minimum de 0,5 place/100m² de SBP pour les habitants et de 0 place/100m² de SBP pour les visiteurs.

S'agissant des places destinées aux activités économiques, il convient d'effectuer une distinction selon le domaine d'activités. Selon l'art. 6 al. 2 RPSFP, pour le secteur tertiaire (let. a), les industries (let. b) et l'artisanat (let. c), les ratios de stationnement voitures sont au maximum de 0,4 place/100m² de SBP pour les employés, et de 0 place/100m² pour les clients.

En l'espèce, le projet de PLQ querellé prévoit de réaliser 5'946 m² de SBP destinés à des logements. A raison de 100 m² SBP par logement, cela signifie donc qu'il doit prévoir au minimum 30 places destinées aux habitants des logements. Ce projet en prévoit 30, ce qui est conforme aux normes en vigueur. S'agissant des places visiteurs des logements, le projet n'est pas obligé d'en prévoir.

De plus, le projet de PLQ en cause prévoit de réaliser 474 m² de SBP destinés aux activités. Cela signifie qu'il doit prévoir un maximum de 2 places pour les employés des activités et aucune place pour les clients des activités. Le projet de PLQ querellé prévoit 2 places pour les employés des activités, une pour personne handicapée (art. 6 al. 5 let. b et al. 6 RSPF et 11 al. 1 RMPHC⁶¹) et aucune pour les clients ou visiteurs, respectant ainsi les ratios fixés par l'art. 6 al. 2 RPSFP, étant rappelé que, s'agissant des activités, seuls des ratios maximums sont prévus par le RPSFP.

Par ailleurs, la direction générale des transports (ci-après DGT) a préavisé favorablement le projet de PLQ querellé, confirmant par la même occasion le nombre de places créées. Les opposants n'apportent donc aucun élément suffisamment objectif et pertinent pour remettre en cause ce préavis émanant d'un service compétent en la matière.

Enfin, s'agissant des craintes des opposants relatives au parking non-réglementaires, il sied de rappeler qu'il n'appartient pas à un PLQ de se substituer à d'éventuelles mesures de circulation qui, le cas échéant et en suivant des procédures spécifiques, pourraient être prises.

Le projet de PLQ querellé respectant le RPSFP, les griefs relatifs au nombre insuffisant de places de stationnement et au parage non-réglementé sont infondés et doivent être rejetés.

Quant à la problématique des servitudes existantes

Enfin, les opposants se prévalent de l'existence de servitudes de restriction de droit à bâtir qui entreraient en conflit avec le projet de PLQ querellé pour justifier leur opposition audit projet.

Or, la Cour de justice, à ce propos, a eu l'occasion de maintes fois préciser qu'« il est de jurisprudence constante que les servitudes de droit privé ne peuvent faire obstacle à l'adoption de PLQ conformes à la zone, même si la réalisation de ces derniers est subordonnée à la levée de ces servitudes par la voie privée ou par celle de l'expropriation. La question de savoir si la quantité de SBP de logement sera suffisante, lors de la réalisation des constructions projetées, pour permettre à l'autorité intimée de lever lesdites servitudes par le biais d'une déclaration d'utilité publique au sens de l'art. 6A LGZD sera examinée au stade de la

⁶¹ Règlement concernant les mesures en faveur des personnes handicapées dans le domaine de la construction, du 7 décembre 1992 (RSG L 5 05.06 ; ci-après RMPHC).

- 18 -

délivrance des autorisations de construire et ne relève pas de la procédure d'adoption du plan »⁶².

Dès lors, ce grief doit être rejeté.

Pour le surplus, il n'est peut-être pas inutile de rappeler, une fois encore, que le périmètre en cause se trouve pour l'essentiel en zone de développement, c'est-à-dire vouée à la construction d'immeubles de logements. Les objectifs majeurs de la zone de développement l'emportent en principe sur ceux de la zone de fonds. Cela est d'autant plus vrai en cette période de pénurie de logements, où la mise en valeur des zones de développement est un objectif d'intérêt public absolument prioritaire, même si cela peut entraîner certains inconvénients, ce qui n'est pas démontré ici, pour les personnes résidant dans ou à proximité du périmètre en cause.

Au vu des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat, par arrêté séparé de ce jour, adopte le plan localisé de quartier n° 30009-203 et son règlement. Compte tenu de la pénurie de logements qui sévit à Genève, l'intérêt public supérieur commande que l'on puisse construire dans les meilleurs délais. Aussi, en application de l'art. 66 al. 1 LPA, il ordonne l'exécution nonobstant recours de cet arrêté, en ce sens que les procédures administratives relatives aux demandes d'autorisation de construire peuvent suivre leur cours, l'exécution de travaux tendant à la réalisation des ouvrages et bâtiments étant toutefois interdite jusqu'à droit connu.

Par ces motifs,

Vu l'article 6, alinéa 10, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957,

ARRÊTE :

Les oppositions sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables.

Conformément à l'article 6, alinéa 12, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, et 35 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, un recours contre le présent arrêté peut être déposé auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice dans un délai de 30 jours dès sa notification.

Communiqué à :

DT 1 ex.
Intéressés 1 ex.



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat :

⁶² ATA/200/2008, du 29.04.2008, consid. 8

5961-2022

CONFIDENTIEL

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

DEPT RAPPORTEUR : **CHA**
CO-RAPPORTEUR : **DT**



1C_638/2021

Arrêt du 16 novembre 2022
Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix, Haag, Müller et Merz.
Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

 REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE CONSEIL D'ETAT	
22 DEC. 2022	
<input type="checkbox"/> PLCE <input checked="" type="checkbox"/> Traitement dép. <input type="checkbox"/> Pour info.	AR : <input type="checkbox"/> oui <input checked="" type="checkbox"/> non

- 1. Comité de l'initiative populaire cantonale "Pour un urbanisme plus démocratique à Genève" (IN 176), c/o Alain Burri, chemin Dupuy 20b, 1231 Conches,**
2. Alain Burri, chemin Dupuy 20b, 1231 Conches,
 tous les deux représentés par Me Tobias Zellweger, avocat, PYXIS LAW, rue de Hesse 16, 1211 Genève 1, requérants,

contre

- 1. Romain Lavizzari, rue du Tunnel 11, 1227 Carouge**
2. Association des promoteurs constructeurs genevois, rue de la Rôtisserie 4, 1204 Genève,
 tous les deux représentés par Me François Bellanger, avocat, Poncet Turrettini Avocats, rue de Hesse 8, 1204 Genève, intimés.

Conseil d'Etat du canton de Genève,
 rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1204 Genève.

Objet

Initiative populaire cantonale "Pour un urbanisme plus démocratique à Genève" (IN 176),

recours contre l'arrêt de la Cour de justice du canton de Genève, Chambre constitutionnelle, du 20 septembre 2021 (ACST/33/2021 - A/946/2021-INIT).

Faits :**A.**

Par arrêté du 14 octobre 2020, le Conseil d'Etat du canton de Genève (ci-après: le Conseil d'Etat) a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire cantonale intitulée "Pour un urbanisme plus démocratique" (ci-après: l'initiative ou l'IN 176). Cette initiative législative porte sur la modification des art. 5A, 6 et 12 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD; RSG L 1 35) dont la teneur (après les rectifications formelles imposées par l'arrêté du Conseil d'Etat du 10 février 2021) est la suivante:

Art. 1 Modifications**Art. 5A al. 1 (nouvelle teneur), al. 4 et 5 (nouveau)**

¹ Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune ou des propriétaires concernés; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.

Élaboration du projet de plan localisé de quartier par les propriétaires

⁴ Les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leurs parcelles. À cet effet, ils doivent élaborer un projet de plan localisé de quartier, dans le cadre d'un processus de concertation avec le département, les communes et les particuliers intéressés à développer le périmètre. Leur 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.

⁵ Si différents projets de plans localisés de quartiers sont soumis au Conseil d'Etat et respectent sur le plan formel les exigences légales, une votation communale sera organisée pour déterminer celui qui devra être retenu pour engager la procédure prévue à l'article 6.

Art. 6 al. 4 (nouvelle teneur), al. 5 et 6 (nouveaux, les al. 5 à 16 anciens devenant les al. 7 à 18), al. 7, 8, 9, 12 et 13 (nouvelle teneur)

⁴ Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. À l'issue de l'enquête, le département transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité

municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. Son silence vaut approbation sans réserve.

⁵ Le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments. Son silence vaut approbation sans réserve. Le préavis, y compris en cas de silence de l'autorité municipale, fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.

⁶ En cas de préavis ou de référendum défavorable, la procédure d'adoption du plan localisé de quartier soumis à enquête publique est suspendue et la commune et/ou les propriétaires du périmètre concernés doivent proposer au Conseil d'Etat un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la procédure prévue par l'article 5A. À défaut, la procédure d'adoption du projet de plan localisé de quartier soumis à enquête publique sera reprise et ce plan sera retenu par le département.

⁷ L'enquête publique et l'avis aux propriétaires visés aux alinéas 1 et 2 sont toutefois facultatifs en cas d'accord de tous les propriétaires concernés et lorsque le périmètre du projet de plan localisé de quartier est compris dans celui d'un plan directeur de quartier en force depuis moins de 10 ans. En l'absence d'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. L'autorité municipale doit alors communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception du projet de plan. Son silence vaut approbation sans réserve.

⁸ Au terme de la procédure fixée aux alinéas 1 à 7, le département examine, en principe dans un délai de 90 jours, si des modifications doivent être apportées au projet de plan localisé de quartier pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal.

⁹ Sous réserve de l'article 6, alinéa 6, seules les modifications essentielles du projet de plan localisé de quartier, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure. Le département devra suivre les recommandations/conditions du préavis favorable du Conseil municipal qui respectent sur le plan formel les exigences légales et adapter le projet de plan localisé de quartier.

¹² 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. S'il a apporté des modifications à celui-ci, le Conseil d'Etat examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure prévue au présent article. L'alinéa 9 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 13;
- 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 15, dernière phrase.

¹³ Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 12.

Art. 12, al. 10 Disposition transitoire (nouveau)

¹⁰ Les modifications du ... (à compléter) apportées aux articles 5A et 6, s'appliquent à tous les projets de plans localisés de quartier soumis à enquête publique après cette date.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Selon l'exposé des motifs, lorsque l'Etat décide d'une densification, il établit des plans localisés de quartier (PLQ), qui imposent des règles de construction ayant un impact durable sur la vie des habitants du périmètre concerné, sans qu'ils aient pu donner leur accord. Cette pratique a conduit à la construction d'immeubles sans âme et à la destruction du patrimoine bâti et arboré. L'initiative vise à ce que l'Etat soit obligé de tenir compte de l'avis de la commune et des citoyens, aux fins d'un urbanisme plus démocratique, plus humain et de meilleure qualité.

B.

Par arrêté du 10 février 2021, après avoir procédé à des rectifications formelles de l'IN 176, le Conseil d'Etat a partiellement invalidé l'IN 176 et supprimé l'art. 5A al. 5 LGZD projeté pour non-conformité au droit supérieur.

Par acte du 15 mars 2021, le comité d'initiative a recouru auprès de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) contre l'arrêté du 10 février 2021, concluant principalement à son annulation en tant qu'il déclarait l'IN 176 partiellement invalide et à la déclaration de la validité de l'initiative dans son intégralité. Par arrêt du 20 septembre 2021 (ACST/33/2021), la Cour de justice a rejeté le recours.

Par arrêt du 20 septembre 2021 (ACST/32/2021), la Cour de justice a aussi rejeté le recours déposé par Romain Lavizzari et l'Association des promoteurs constructeurs genevois (ci-après: Romain Lavizzari et consorts) contre l'arrêté du 10 février 2021, concluant principalement à son annulation et à l'invalidation de l'IN 176, subsidiairement à l'inva-

lisation des art. 5A al. 4 et 6 al. 6, 7 et 9 LGZD projetés. Cet arrêt a été attaqué devant le Tribunal fédéral et a fait l'objet de la cause 1C_644/2021.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, le comité d'initiative et Alain Burri demandent principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 20 septembre 2021 (ACST/33/2021) et de déclarer l'IN 176 valable dans son intégralité, sous réserve des rectifications formelles conformément aux considérants 21, 22 et 23 de l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 février 2021. Ils concluent subsidiairement au renvoi de la cause à l'autorité cantonale compétente pour nouvelle décision au sens des considérants.

Romain Lavizzari et consorts ont été invités à se déterminer dans la présente procédure. Ils ont conclu à l'annulation de l'arrêt du 20 septembre 2021 (ACST/33/2021). La Cour de justice s'en est rapportée à justice quant à la recevabilité du recours et a persisté dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Conseil d'Etat a persisté dans les motifs et les conclusions de son arrêté du 10 février 2021. Un second échange d'écritures a été ordonné, au terme duquel les parties ont maintenu leurs conclusions respectives.

D.

Le Tribunal fédéral a délibéré en séance publique le 16 novembre 2022.

Considérant en droit :

1.

Selon l'art. 82 let. c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Le recours est formé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) contre une décision rendue en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d et 88 al. 2 LTF).

La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 138 I 171 consid. 1.3). La qualité pour agir d'Alain Burri, citoyen genevois et membre du

comité d'initiative, est ainsi indiscutable. Elle doit aussi être reconnue au comité d'initiative (ATF 139 I 195 consid. 1.4; 134 I 172 consid. 1.3).

Les autres conditions de recevabilité sont remplies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Les trois conditions de validité d'une initiative que prévoit l'art. 60 de la Constitution genevoise du 14 octobre 2012 (Cst-GE; RS 131.234) sont l'unité du genre, l'unité de la matière et la conformité au droit supérieur; s'y ajoutent, déduites de la liberté de vote garantie par les art. 34 al. 2 Cst. et 44 Cst-GE, l'exigence de clarté du texte de l'initiative et celle d'exécutabilité de l'initiative (ATF 133 I 110 consid. 8; arrêt 1C_297/2021 du 4 janvier 2022 consid. 2).

D'une manière générale, une initiative populaire cantonale, quelle que soit sa formulation, doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées. Elle ne doit, en particulier, rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international. En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'art. 49 al. 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 143 I 129 consid. 2.1 et les arrêts cités).

Pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative et aux prises de position de ses auteurs n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les arrêts cités).

Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant

que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage "in dubio pro populo", selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants.

Cela étant, la marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif. Cependant lorsque, de par son but même ou les moyens mis en œuvre, le projet contenu dans une telle initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur que moyennant l'adjonction de réserves ou de conditions qui en modifient profondément la nature, une telle interprétation entre en conflit avec le respect, fondamental, de la volonté des signataires de l'initiative et du peuple appelé à s'exprimer; la volonté de ce dernier ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet qui, comme tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les arrêts cités).

3.

Saisi d'un recours pour violation des droits politiques, le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal, ainsi que des dispositions de rang inférieur qui sont étroitement liées au droit de vote ou en précisent le contenu et l'étendue (ATF 105 la 237 consid. 2; 103 la 280 consid. 1c et l'arrêt cité). Il n'examine en revanche que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'application de normes de procédure et d'organisation qui ne touchent pas au contenu même des droits politiques (ATF 141 I 221 consid. 3.1 et les réf. cit.).

4.

Il convient dans un premier temps d'exposer le contenu de l'IN 176 (consid. 4.1) et de définir la nature juridique du nouveau droit politique instauré par l'art. 5A al. 5 LGZD projeté (consid. 4.2).

4.1 L'IN 176 prévoit non seulement que les propriétaires concernés peuvent demander au département d'élaborer un projet de PLQ (art. 5A al. 1 LGZD projeté), mais aussi solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ

concernant leurs parcelles en élaborant un projet de PLQ, en concertation avec le département, les communes et les particuliers intéressés; ledit projet est transmis au Conseil d'Etat, qui doit alors engager la procédure prévue à l'art. 6 LGZD (art. 5A al. 4 LGZD projeté). Dans ce cadre, si différents projets de PLQ sont soumis au Conseil d'Etat, une votation communale est organisée pour déterminer celui qui devra être retenu pour engager la procédure visée à l'art. 6 LGZD (art. 5A al. 5 LGZD projeté). L'art. 6 al. 5 LGZD projeté prévoit que le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments, son silence valant acceptation sans réserve. En cas de préavis ou de référendum défavorable, la procédure d'adoption du PLQ est suspendue et la commune et/ou les propriétaires concernés doivent déposer au Conseil d'Etat un projet de PLQ alternatif dans un délai de douze mois; à défaut, la procédure d'adoption du PLQ soumis à enquête publique est reprise (art. 6 al. 6 LGZD projeté), la suite de la procédure demeurant inchangée par rapport aux dispositions actuellement en vigueur.

L'IN 176 a ainsi pour conséquence de modifier la procédure d'élaboration et d'adoption des PLQ, en renforçant la place des communes et des citoyens.

En particulier, l'art. 5A al. 5 LGZD projeté constitue une disposition permettant de déterminer, en cas de pluralité de projets de PLQ, celui à retenir pour engager la procédure prévue à l'art. 6 LGZD, et ce au moyen d'une votation communale. Le scrutin aurait lieu selon les formes spécifiques de la procédure de vote et s'adresserait à l'ensemble des citoyens disposant du droit de vote au niveau communal, lesquels s'exprimeraient, pour chacun des PLQ proposés, par oui ou non, puis indiqueraient leur préférence entre lesdits plans en répondant à une question subsidiaire, au sens des art. 63 al. 3 et 75 al. 3 Cst./GE. Le scrutin aboutirait à un résultat obligatoire, puisque seul le projet de PLQ retenu pourrait faire l'objet de la procédure visée à l'art. 6 LGZD, sans pour autant qu'il ne s'agisse d'une décision définitive à ce stade, le Conseil d'Etat restant compétent pour l'adoption du PLQ, comme précédemment indiqué.

4.2 La votation communale envisagée à l'art. 5A al. 5 LGZD projeté s'apparente ainsi davantage à un vote de principe qu'à un vote consultatif. En effet, le scrutin aboutira à un résultat obligatoire, puisque seul le projet de PLQ retenu pourra faire l'objet de la procédure visée à l'art. 6 LGZD. La portée obligatoire du vote vise avant tout l'autorité communale. Le projet accepté par le corps électoral communal lie en

effet les autorités communales en vue d'engager la procédure d'adoption du PLQ. Le projet accepté par le corps électoral communal n'est cependant pas définitif car la décision finale d'adoption du PLQ appartient au seul Conseil d'Etat en vertu de l'art. 26 LAT.

L'art. 5A al. 5 LGZD projeté institue ainsi un référendum obligatoirement déclenché, du fait de l'existence de plus d'un projet de PLQ.

5.

Les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir confirmé la non-conformité au droit supérieur de l'art. 5A al. 5 LGZD projeté. La question litigieuse est celle de savoir si l'instauration d'un vote de principe communal doit figurer dans la constitution cantonale, en application de l'art. 51 al. 1 Cst., comme le soutiennent le Conseil d'Etat et la Cour de justice, ou s'il suffit qu'elle se trouve dans une loi formelle, la LGZD, comme le prétend le comité d'initiative.

5.1 Il y d'abord lieu d'examiner si la création d'un vote de principe communal par le biais d'une loi cantonale au sens formel est conforme à l'art. 51 al. 1 Cst.

5.1.1 A teneur de l'art. 51 al. 1 Cst., chaque canton se dote d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande.

Cela implique que les constitutions cantonales prévoient un parlement élu directement par le peuple et respectent le principe de la séparation des pouvoirs (Message du 20 novembre 1997 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, 218 concernant l'art. 42). Les cantons sont en outre contraints d'instituer l'initiative populaire et le référendum en matière constitutionnelle.

L'art. 51 Cst. contribue à fixer les contours de la notion de constitution cantonale, qui peut être appréhendée des points de vues formel et matériel. En effet, en imposant à chaque canton de se doter d'une constitution démocratique, l'art. 51 al. 1 Cst. confère aux constitutions cantonales la primauté dans le système normatif cantonal. Cette primauté ressort en outre de ce que les constitutions cantonales doivent recevoir la garantie de la Confédération (art. 51 al. 2 Cst.; ATF 143 I 272 consid. 2.2.1). Selon l'approche matérielle, sont considérées comme constitutionnelles les règles de droit fondamentales déterminant la forme de l'Etat, sa structure, son régime politique,

le mode de désignation, la composition, les compétences et le fonctionnement de ses principaux organes, y compris le peuple, ainsi que les droits fondamentaux à l'égard de l'Etat (VINCENT MARTENET, Commentaire romand Cst., 2021, ad art. 51 Cst., N 15 ss, p. 1318; BELSER/MASSÜGER, Basler Kommentar, Constitution fédérale, 2015, N 17 ad art. 51). S'il est souhaitable que la constitution formelle coïncide avec la notion de constitution matérielle, et regroupe l'ensemble des règles les plus importantes relatives à l'Etat, il n'en demeure pas moins que le droit constitutionnel fédéral ne pose pas d'autre limite à son contenu que celles de l'art. 51 al. 1 Cst. (ATF 130 I 185 consid. 2.4).

Par conséquent, l'art. 51 Cst. ne doit pas être interprété comme imposant aux cantons de prévoir toutes les normes importantes, ou seulement des normes importantes, dans leurs constitutions au sens formel (ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 2016, N 569 p. 225). Des règles fondamentales peuvent en effet se trouver dans des lois cantonales, notamment celles sur les droits politiques (MARTENET, op. cit., ad art. 51 Cst. N 19). L'art. 51 Cst. laisse aux cantons une très large autonomie pour déterminer leur structure et organisation, de même que pour déterminer l'étendue et les modalités d'exercice des droits politiques sur les plans cantonal et communal (ATF 140 I 394 consid. 8.1; 131 I 126 consid. 5).

5.1.2 Il résulte du considérant précédent que l'introduction du vote de principe communal en cas de plusieurs projets de PLQ, par le biais d'une loi, la LGZD, ne viole pas l'art. 51 al. 1 Cst. En effet, cette disposition n'exige pas que tous les droits politiques au niveau cantonal et communal soient exhaustivement ancrés dans la constitution cantonale au sens formel.

5.2 Se pose ensuite la question de savoir si l'introduction de ce nouveau droit politique dans la LGZD est conforme au droit constitutionnel du canton de Genève.

5.2.1 Même si l'art. 51 Cst. n'impose aux constitutions cantonales que de contenir les principes relatifs à l'élection du parlement, au droit de vote, au référendum et à l'initiative en matière constitutionnelle, elles ont en principe un contenu plus large et garantissent en réalité l'ensemble des droits populaires cantonaux, alors que la loi cantonale en régit les modalités de mise en œuvre (arrêt 1P.470/2005 du 23 décembre 2005 consid. 4; ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, Traité de démocratie semi-directe en droit suisse, 3^{ème} éd.,

2004, N 42 p. 39; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, N 414 p. 172).

Certaines constitutions cantonales prévoient cependant qu'un droit populaire puisse être introduit par le biais d'une loi (voir par exemple art. 62 al. 1 let. f de la constitution du 6 juin 1993 du canton de Berne [RS 131.212], art. 35 al. 1 let. l de la constitution du 8 juin 1986 du canton de Soleure [RS 131.221], art. 25 al. 2 de la constitution du 17 mai 1984 du canton de Bâle-Campagne [RS 131.222.2] et art. 20 al. 2 de la constitution du 16 mars 1987 du canton de Thurgovie [RS 131.228]). La Constitution genevoise ne prévoit rien de tel.

De manière exceptionnelle, une extension des droits populaires peut intervenir par voie législative sans base constitutionnelle spécifique (HANGARTNER/KLEY, op. cit., N 417 p. 173 s.). Une telle manière de procéder est valable pourvu qu'elle concerne un domaine bien délimité et qu'elle ne contredise pas la volonté du constituant cantonal (GRISEL, op. cit., N 44 p. 40). Savoir si le législateur est habilité à introduire un nouveau droit politique sans base constitutionnelle spécifique doit cependant s'analyser en fonction de la systématique de la constitution cantonale (ATF 104 Ia 343 consid. 3b). La réponse peut être différente selon les cantons (HANGARTNER/KLEY, op. cit., N 418 p. 174).

Le Tribunal fédéral a ainsi jugé que dans le canton de Neuchâtel une extension des droits politiques (référendum obligatoire dans le domaine de l'énergie atomique) ne pouvait avoir lieu que par le biais d'une modification de la constitution cantonale, tout en n'excluant pas que cela puisse se faire par la voie législative (ATF 104 Ia 343 consid. 3b). Dans le canton du Jura, il a considéré que l'instauration d'un vote consultatif ne pourrait en principe – sauf circonstances exceptionnelles – avoir lieu que par une modification constitutionnelle, tout en relevant qu'il n'est pas absolument exclu qu'une extension des droits populaires puisse aussi intervenir par voie législative (arrêt 1P.470/2005 du 23 décembre 2005 consid. 4.1). Il ressort de certains arrêts que l'extension des droits politiques nécessite l'adoption d'une base légale (*Rechtsgrundlage*), sans qu'il soit précisé si cette base légale doit être la constitution au sens formel ou la loi au sens formel (pour un référendum consultatif dans le canton de Zurich, ATF 104 Ia 226 consid. 2c; pour un référendum consultatif dans le canton de Schaffhouse, arrêt 1C_51/2014 du 25 mars 2014 consid. 2.6 et 2.7 in ZBI 2015 p. 87; pour un vote consultatif dans le canton du Tessin, ATF 142 I 216 consid. 8.3.3).

5.2.2 Dans le canton de Genève, les droits populaires cantonaux et communaux sont certes reconnus par des normes de rang constitutionnel (voir art. 52 à 72 Cst./GE). Il n'en demeure pas moins que la constitution genevoise ne contient aucune norme générale selon laquelle le droit constitutionnel au sens matériel doit impérativement figurer dans la constitution au sens formel. La Cst./GE ne comprend pas non plus de disposition instaurant un *numerus clausus* des droits populaires. Elle n'interdit ainsi pas l'introduction d'un nouveau droit populaire par le biais d'une loi.

S'ajoute à cela que la création du nouveau droit populaire proposée par l'IN 176 n'est pas de niveau cantonal, mais intervient sur le plan communal. Sa portée est ainsi moins étendue. Les droits politiques communaux sont d'ailleurs généralement prévus dans des lois (HANGARTNER/KLEY, *op. cit.*, N 417).

Enfin, la nouvelle possibilité donnée au corps électoral communal de se prononcer, en cas de pluralité de plans localisés de quartier, sur celui qui devra être retenu pour engager la procédure prévue à l'art. 6 LGZD représente un domaine très précis et délimité de l'aménagement du territoire local (sur l'extension exceptionnelle des droits populaires par voie législative sans base constitutionnelle spécifique dans un domaine bien délimité, voir GRISEL, *op. cit.*, N 44 p. 40). De plus, elle n'aboutit pas à un acte définitif car les compétences du Conseil d'Etat en application des art. 6 LGZD et 26 LAT demeurent réservées. Il s'agit dès lors d'une extension mesurée et ponctuelle des droits politiques dans un domaine spécifique. L'art. 5A al. 5 LGZD projeté s'inscrit de surcroît dans le principe en matière d'aménagement du territoire qui prône la participation de la population à l'établissement des plans tant au niveau fédéral (art. 4 LAT) qu'au niveau cantonal (art. 134 Cst./GE qui prévoit que "les communes encouragent la population à participer à l'élaboration de la planification et des décisions communales").

Il résulte de ce qui précède que l'art. 5A al. 5 LGZD projeté ne viole pas le droit constitutionnel cantonal genevois.

5.3 Par conséquent, l'art. 5A al. 5 LGZD projeté institue un droit politique communal qui peut figurer dans une norme de rang non constitutionnel. La Cour de justice a donc indûment soustrait une partie de l'IN 176 au scrutin populaire et a ainsi violé les art. 34 al. 2 Cst., 44 al. 1 et 60 al. 4 Cst./GE, en confirmant l'invalidation de l'art. 5A al. 5 LGZD projeté pour non-conformité au droit supérieur.

6.

Il s'ensuit que le recours est admis. L'arrêt attaqué est annulé. L'arrêté du Conseil d'Etat du 10 février 2021 est réformé en ce sens que l'IN 176 est entièrement valide.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 francs, sont mis à la charge des intimés qui succombent (art. 66 al. 1 LTF). Ceux-ci verseront aussi une indemnité de dépens de 2'000 francs aux recourants qui obtiennent gain de cause avec l'aide d'un avocat (art. 68 al. 1 et 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. L'arrêt attaqué est annulé. L'arrêté du Conseil d'Etat du 10 février 2021 est réformé en ce sens que l'IN 176 est entièrement valide.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 francs, sont mis à la charge des intimés.

3.

Une indemnité de dépens de 2'000 francs est allouée aux recourants, à la charge des intimés.

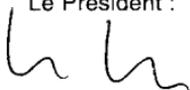
4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des recourants et des intimés, au Conseil d'Etat du canton de Genève et à la Cour de justice du canton de Genève, Chambre constitutionnelle.

Lausanne, le 16 novembre 2022

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président :

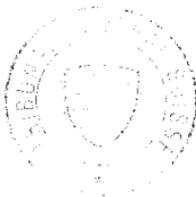


Kneubühler

La Greffière :



Tornay Schaller





5 9 6 0 - 2 0 2 2

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

CONFIDENTIEL

DEPT RAPPORTEUR : **CHA**
CO-RAPPORTEUR : **DT**



1C_644/2021

Arrêt du 16 novembre 2022
Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix, Haag, Müller et Merz.
Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

1. Romain **Lavizzari**, rue du Tunnel 11, 1227 Carouge,
2. **Association des promoteurs constructeurs genevois**, rue de la Rôtisserie 4, 1204 Genève,
tous les deux représentés par Me François Bellanger,
avocat, Poncet Turrettini Avocats, rue de Hesse 8,
1204 Genève,
recourants,

contre

Comité de l'initiative populaire cantonale
"Pour un urbanisme plus démocratique à Genève (IN 176)", c/o Alain Burri, chemin Dupuy 20b,
1231 Conches, représenté par Me Tobias Zellweger,
avocat, PYXIS LAW, rue de Hesse 16, 1211 Genève 1,
intimé,

Conseil d'Etat du canton de Genève,
rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1204 Genève.

Objet

Initiative populaire cantonale "Pour un urbanisme plus démocratique à Genève" (IN 176),

recours contre l'arrêt de la Cour de justice
du canton de Genève, Chambre constitutionnelle, du
20 septembre 2021 (ACST/32/2021 - A/945/2021-INIT).

 REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE CONSEIL D'ETAT	
22 DEC. 2022	
<input type="checkbox"/> PLCE <input checked="" type="checkbox"/> Traitement dép. <input type="checkbox"/> Pour info.	AR : <input type="checkbox"/> oui <input checked="" type="checkbox"/> non

Faits :**A.**

Par arrêté du 14 octobre 2020, le Conseil d'Etat du canton de Genève (ci-après: le Conseil d'Etat) a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire cantonale intitulée "Pour un urbanisme plus démocratique" (ci-après: l'initiative ou l'IN 176). Cette initiative législative porte sur la modification des art. 5A, 6 et 12 de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD; RSG L 1 35) dont la teneur (après les rectifications formelles imposées par l'arrêté du Conseil d'Etat du 10 février 2021) est la suivante:

Art. 1 Modifications**Art. 5A al. 1 (nouvelle teneur), al. 4 et 5 (nouveau)**

¹ Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune ou des propriétaires concernés; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.

Élaboration du projet de plan localisé de quartier par les propriétaires

⁴ Les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leurs parcelles. À cet effet, ils doivent élaborer un projet de plan localisé de quartier, dans le cadre d'un processus de concertation avec le département, les communes et les particuliers intéressés à développer le périmètre. Leur 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.

⁵ Si différents projets de plans localisés de quartiers sont soumis au Conseil d'Etat et respectent sur le plan formel les exigences légales, une votation communale sera organisée pour déterminer celui qui devra être retenu pour engager la procédure prévue à l'article 6.

Art. 6 al. 4 (nouvelle teneur), al. 5 et 6 (nouveaux, les al. 5 à 16 anciens devenant les al. 7 à 18), al. 7, 8, 9, 12 et 13 (nouvelle teneur)

⁴ Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. À l'issue de l'enquête, le département transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité

municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. Son silence vaut approbation sans réserve.

⁵ Le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments. Son silence vaut approbation sans réserve. Le préavis, y compris en cas de silence de l'autorité municipale, fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.

⁶ En cas de préavis ou de référendum défavorable, la procédure d'adoption du plan localisé de quartier soumis à enquête publique est suspendue et la commune et/ou les propriétaires du périmètre concernés doivent proposer au Conseil d'Etat un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la procédure prévue par l'article 5A. À défaut, la procédure d'adoption du projet de plan localisé de quartier soumis à enquête publique sera reprise et ce plan sera retenu par le département.

⁷ L'enquête publique et l'avis aux propriétaires visés aux alinéas 1 et 2 sont toutefois facultatifs en cas d'accord de tous les propriétaires concernés et lorsque le périmètre du projet de plan localisé de quartier est compris dans celui d'un plan directeur de quartier en force depuis moins de 10 ans. En l'absence d'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. L'autorité municipale doit alors communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception du projet de plan. Son silence vaut approbation sans réserve.

⁸ Au terme de la procédure fixée aux alinéas 1 à 7, le département examine, en principe dans un délai de 90 jours, si des modifications doivent être apportées au projet de plan localisé de quartier pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal.

⁹ Sous réserve de l'article 6, alinéa 6, seules les modifications essentielles du projet de plan localisé de quartier, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure. Le département devra suivre les recommandations/conditions du préavis favorable du Conseil municipal qui respectent sur le plan formel les exigences légales et adapter le projet de plan localisé de quartier.

¹² 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. S'il a apporté des modifications à celui-ci, le Conseil d'Etat examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure prévue au présent article. L'alinéa 9 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 13;
- 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 15, dernière phrase.

¹³ Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 12.

Art. 12, al. 10 Disposition transitoire (nouveau)

¹⁰ Les modifications du ... (à compléter) apportées aux articles 5A et 6, s'appliquent à tous les projets de plans localisés de quartier soumis à enquête publique après cette date.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Selon l'exposé des motifs, lorsque l'Etat décide d'une densification, il établit des plans localisés de quartier (PLQ), qui imposent des règles de construction ayant un impact durable sur la vie des habitants du périmètre concerné, sans que ceux-ci aient pu donner leur accord. Cette pratique a conduit à la construction d'immeubles sans âme et à la destruction du patrimoine bâti et arboré. L'initiative vise à ce que l'Etat soit obligé de tenir compte de l'avis de la commune et des citoyens, aux fins d'un urbanisme plus démocratique, plus humain et de meilleure qualité.

B.

Par arrêté du 10 février 2021, après avoir procédé à des rectifications formelles de l'IN 176, le Conseil d'Etat a partiellement invalidé l'IN 176 et supprimé l'art. 5A al. 5 LGZD projeté pour non-conformité au droit supérieur.

Par acte du 15 mars 2022, Romain Lavizzari et l'Association des promoteurs constructeurs genevois (ci-après: Romain Lavizzari et consorts) ont recouru auprès de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) contre l'arrêté du 10 février 2021, concluant principalement à son annulation et à l'invalidation de l'IN 176, subsidiairement à l'invalidation des art. 5A al. 4 et 6 al. 6, 7 et 9 LGZD projetés. Par arrêt du 20 septembre 2021 (ACST/32/2021), la Cour de justice a rejeté le recours.

Par arrêt du 20 septembre 2021 (ACST/33/2021), la Cour de justice a aussi rejeté le recours déposé par le comité d'initiative contre l'arrêté du 10 février 2021, concluant principalement à son annulation en tant

qu'il déclarait l'IN 176 partiellement invalide et à la déclaration de la validité de l'initiative dans son intégralité. Cet arrêt a été attaqué devant le Tribunal fédéral et a fait l'objet de la cause 1C_638/2021.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, Romain Lavizzari et consorts demandent principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 20 septembre 2021 (ACST/32/2021) et l'arrêté du 10 février 2021 ainsi que d'invalider intégralement l'IN 176. Ils concluent subsidiairement à l'invalidation partielle de l'initiative en ce sens que les art. 5A al. 4, 6 al. 6, 7 et 9 LGZD projetés sont supprimés.

Invitée à se déterminer, la Cour de justice s'en rapporte à justice quant à la recevabilité du recours et persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Conseil d'Etat persiste dans les motifs et les conclusions de son arrêté du 10 février 2021. Le Comité de l'initiative IN 176 (ci-après: l'intimé) conclut principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Les recourants ont répliqué.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1 Selon l'art. 82 let. c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Cette disposition permet de recourir contre l'ensemble des actes affectant les droits politiques. Le recours en matière de droits politiques permet en particulier au citoyen de se plaindre de ce qu'une initiative populaire a été indûment soustraite au scrutin populaire, parce qu'elle a été déclarée totalement ou partiellement invalide par l'autorité chargée de cet examen (ATF 128 I 190 consid. 1.1; cf. ATF 134 I 172 consid. 1; arrêt 1C_225/2016 du 14 décembre 2016 consid. 1.1 non publié in ATF 143 I 129).

La voie de l'art. 82 let. c LTF est aussi ouverte pour contester la décision, prise par l'autorité cantonale, de présenter une initiative au vote populaire, pour autant que le droit cantonal charge l'autorité compétente de vérifier d'office la conformité des initiatives aux règles supérieures. Dans ce cas, le citoyen dispose d'une prétention à ce que

ce contrôle obligatoire soit effectué correctement et à ce que le corps électoral soit dispensé de se prononcer, le cas échéant, sur des dispositions qui paraissent contraires au droit matériel supérieur (arrêt 1C_92/2010 du 6 juillet 2010 consid. 1.2 in ZBI 2011 262 et in RDAF 2012 I 351; arrêt 1P.541/2006 du 28 mars 2007 consid. 2.1 non publié in ATF 133 I 110; 128 I 190 consid. 1.2 et l'arrêt cité).

L'art. 60 al. 4 de la Constitution cantonale genevoise du 14 octobre 2012 (Cst./GE; RS 131.234) impose le contrôle de la conformité de l'initiative au droit supérieur. Cela ouvre la voie du recours pour violation des droits politiques.

1.2 La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 138 I 171 consid. 1.3). La qualité pour agir de Romain Lavizzari, citoyen genevois, est ainsi indiscutable. La question de la qualité pour recourir de l'Association des promoteurs constructeurs genevois peut demeurer indécise.

1.3 Les autres conditions de recevabilité sont remplies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Les trois conditions de validité d'une initiative que prévoit l'art. 60 Cst./GE sont l'unité du genre, l'unité de la matière et la conformité au droit supérieur; s'y ajoutent, déduites de la liberté de vote garantie par les art. 34 al. 2 Cst. et 44 Cst./GE, l'exigence de clarté du texte de l'initiative et celle d'exécutabilité de l'initiative (ATF 133 I 110 consid. 8; arrêt 1C_297/2021 du 4 janvier 2022 consid. 2).

D'une manière générale, une initiative populaire cantonale, quelle que soit sa formulation, doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées. Elle ne doit, en particulier, rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international. En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'art. 49 al. 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 143 I 129 consid. 2.1 et les arrêts cités).

Pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative et aux prises de position de ses auteurs n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les arrêts cités).

Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage "in dubio pro populo", selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants.

Cela étant, la marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif. Cependant lorsque, de par son but même ou les moyens mis en œuvre, le projet contenu dans une telle initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur moyennant l'adjonction de réserves ou de conditions qui en modifient profondément la nature, une telle interprétation entre en conflit avec le respect, fondamental, de la volonté des signataires de l'initiative et du peuple appelé à s'exprimer; la volonté de ce dernier ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet qui, comme tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les arrêts cités).

3.

Il convient d'abord d'exposer brièvement l'état du droit genevois actuel sur les points concernant l'IN 176.

A teneur de l'art. 5A al. 1 LGZD, le projet de PLQ est élaboré par le département du territoire, de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.

L'art. 5A al. 2 LGZD prévoit que "les communes peuvent aussi solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ concernant leur territoire; à cet effet, le conseil administratif, le maire, élabore, en liaison avec le département et la commission de l'urbanisme, un projet de PLQ, dans le cadre d'un processus de concertation avec les particuliers intéressés à développer le périmètre, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations concernées; 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'art. 6 LGZD".

Selon l'art. 5A al. 3 LGZD, lorsque le Grand Conseil le demande par voie de motion, le département met au point un projet de PLQ, conformément à l'al. 1 et en liaison avec les propriétaires concernés; dans un délai de douze mois dès l'adoption de la motion et après en avoir informé la commission d'aménagement du canton, le département est tenu d'engager la procédure d'adoption prévue à l'art. 6 LGZD.

L'art. 6 LGZD règle la procédure d'adoption du PLQ. Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique – qui est annoncée par publication dans la FAO et par affichage dans la commune (al. 1) et comprend la faculté pour chacun de prendre connaissance du projet et de faire des observations (al. 3) –, le département transmet à la commune le projet de PLQ pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du conseil municipal; à l'issue de l'enquête, le département transmet à la commune les observations reçues; l'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de quarante-cinq jours, son silence valant approbation sans réserve (al. 4). Au terme de ladite procédure, le département examine si des modifications doivent être apportées au projet de PLQ pour tenir compte des observations recueillies et du

préavis communal (al. 6). Seules les modifications essentielles du projet de PLQ, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure (al. 7). À l'issue du délai référendaire, le projet de PLQ fait l'objet d'une publication dans la FAO et d'un affichage dans la commune (al. 8), toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le PLQ pouvant former opposition au Conseil d'Etat (al. 9), lequel statue sur les oppositions, le cas échéant modifie le projet et adopte ensuite le PLQ; s'il y a apporté des modifications, il examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure d'adoption, l'al. 7 étant applicable en cas de modifications essentielles; l'adoption du PLQ fait l'objet d'une publication dans la FAO (al. 10). Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci sous forme de résolution; si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence; il est ensuite procédé conformément à l'al. 10 (al. 11).

Les art. 5A et 6 LGZD ont été adoptés dans le contexte visant à permettre aux communes de jouer un rôle plus actif dans le cadre de l'aménagement de leur territoire. Il résulte notamment de ces dispositions que le département joue un rôle prépondérant dans l'élaboration et la mise au point du projet de PLQ dans le cadre d'un processus de concertation avec les communes concernées et les particuliers intéressés à développer le périmètre considéré, avec cependant une implication plus active des communes pour les projets initiés par ces dernières. Par ailleurs, l'autorité compétente pour adopter, le cas échéant modifier ou abroger, un PLQ est le Conseil d'Etat, la politique d'aménagement et d'application du droit de la construction relevant institutionnellement à Genève de la compétence cantonale (Mémorial du Grand Conseil genevois [MGC] 1991 IV 3695; 1992 VII 7814 s., 7837, 7847). Le législateur n'en a pas moins voulu accorder aux communes la compétence supplémentaire, à savoir de "susciter" l'adoption, la modification ou l'abrogation de plans d'affectation du sol, conférer "plus de capacité d'initiative" (MGC 1992 VII 7815), donner la possibilité d'"imposer à l'Etat l'étude" d'un PLQ (MGC 1992 VII 7837), assurer les communes que "leurs propositions en matière de plan d'affectation du sol soient effectivement mises à l'enquête publique et soumises, au terme de la procédure applicable aux plans, à l'approbation de l'autorité compétente, qui décidera s'il y a lieu ou non de les adopter" (MGC 1991 IV 3696; 1992 VII 7802 s.).

4.

Les recourants reprochent d'abord à la cour cantonale d'avoir jugé que l'art. 5A al. 4 LGZD projeté était conforme au droit supérieur. Ils estiment que cette disposition est contraire au principe de la stabilité des plans (art. 21 al. 2 LAT), dès lors qu'elle permettrait en tout temps aux propriétaires concernés de solliciter l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'un projet de PLQ.

4.1 Aux termes de l'art. 21 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être factuelle ou juridique (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les références citées).

L'art. 21 al. 2 LAT exprime un compromis entre la nécessité de l'adaptation régulière des plans, d'une part, et l'exigence de la sécurité du droit, d'autre part. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 128 I 190 consid. 4.2; arrêt 1C_147/2020 du 5 octobre 2020 consid. 1.2.2 in SJ 2021 I 153).

L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1). A chacune de ces deux étapes, il convient de procéder à une pesée d'intérêts tenant compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et, d'autre part, de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus (arrêt 1C_645/2020 du 21 octobre 2021 consid. 3.2 et les arrêts cités).

Sont en particulier à prendre en considération le temps écoulé depuis l'entrée en vigueur du plan, la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé, l'importance des motifs de révision, l'étendue de la modification envisagée et l'intérêt public qu'elle poursuit (ATF 140 II 25 consid. 3.1). Plus le plan est récent, plus on peut compter sur sa stabilité, laquelle doit être assurée en principe pour quinze ans au moins (art. 15 al. 1 et 4 let. b LAT). Lorsque le plan litigieux est en vigueur depuis quelques années seulement, il y a lieu de démontrer que les besoins pour les quinze années suivant son adoption ont été mal ou sous-estimés et que, sur les autres points déterminants, les

circonstances se sont sensiblement modifiées (ATF 128 I 190 consid. 4.2). Lorsque le droit cantonal permet à des tiers, par le biais de l'initiative législative, de requérir une modification de la planification, cela ne saurait toutefois affaiblir la présomption de validité et de stabilité du plan d'affectation, car ces principes découlent du droit fédéral (ATF 128 I 190 consid. 4.4).

4.2 En droit genevois, l'art. 13A al. 1 de la loi d'application de la LAT du 4 juin 1987 (LaLAT; RSG L 1 30) est le pendant de l'art. 21 al. 2 LAT et prévoit que, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation sont réexaminés et, si nécessaire, adaptés. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, tout propriétaire peut demander au Conseil d'Etat le réexamen d'un plan d'affectation du sol au sens de l'art. 13 al. 1 let. a et b, 10 ans au moins après son entrée en vigueur, une nouvelle demande ne pouvant être présentée, cas échéant, que 10 ans après le rejet de la précédente.

4.3 En l'espèce, les recourants font valoir que l'art. 5A al. 4 LGZD projeté – qui prévoit que les propriétaires concernés peuvent solliciter *en tout temps* du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ concernant leurs parcelles – serait contraire au principe de la stabilité des plans qui impose que les plans ne peuvent être modifiés qu'en présence d'une modification notable des circonstances. Ils soulignent qu'il ne ressort pas du texte de l'IN 176 que l'adoption, la modification ou l'abrogation du PLQ pourrait être décidée uniquement en présence d'une modification notable des circonstances. A leur avis, considérer que les termes "en tout temps" doivent être compris comme ne pouvant intervenir qu'en cas de changement sensible des circonstances irait à l'encontre du texte clair de l'IN 176. Ils relèvent aussi que c'est uniquement si le texte légal n'est pas clair que la volonté subjective des initiants doit être prise en compte.

L'art. 5A al. 4 LGZD projeté donne cependant uniquement le droit aux propriétaires concernés – à l'instar de ce que prévoit l'actuel art. 5A al. 2 LGZD pour les communes – de "*solliciter en tout temps* du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ concernant leur territoire". Cette disposition ne permet ainsi pas d'adopter, de modifier ou d'abroger en tout temps un PLQ mais uniquement d'en solliciter l'adoption, la modification ou l'abrogation. Conformément à la jurisprudence précitée, le Conseil d'Etat, saisi d'une telle sollicitation, devra procéder à une première pesée des intérêts prévue par l'art. 21 al. 2 LAT et pourra refuser l'entrée en matière sur celle-ci lorsque le caractère sensible de la modification des

circonstances doit être nié. C'est d'ailleurs de cette manière que le comité d'initiative a indiqué que l'art. 5A al. 4 LGZD projeté devait être compris. Il ne ressort au demeurant pas de l'exposé des motifs relatifs à l'IN 176 ni des explications ultérieures fournies par le comité que l'initiative tendrait à remettre en cause la fréquence actuelle de l'adoption, de la modification ou de l'abrogation des PLQ, mais bien les modalités permettant aux propriétaires concernés d'y participer (cf. l'art. 5A al. 4 2^{ème} et 3^{ème} phrase LGZD projeté).

Une telle interprétation est en outre confortée par une situation similaire, soit celle dans laquelle une initiative populaire municipale est lancée en vue d'initier une procédure d'adoption d'un plan d'affectation du sol, tel un PLQ, au stade initial visé par l'art. 5A al. 2 LGZD (art. 71 al. 1 et 2 Cst./GE; art. 36 al. 1 let. d de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 [LAC; RSG B 6 05]). Bien qu'une telle initiative puisse être lancée en tout temps, elle ne peut remettre en cause la présomption de validité et de stabilité du plan d'affectation; celle-ci découle directement du droit fédéral et un changement d'avis de la population ou une modification du rapport de force politique ne constituent pas une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT lorsque le plan est récent (ATF 128 I 190 consid. 4.4; arrêt 1C_147/2020 précité consid. 1.2.2).

L'art. 5A al. 4 LGZD projeté n'est ainsi pas contraire au principe fédéral de la stabilité des plans.

5.

Les recourants soutiennent ensuite que l'art. 5A al. 4 et l'art. 6 al. 6 et al. 9 LGZD projetés accordent, de manière contraire à la répartition des compétences effectuées par l'art. 2 LAT en matière d'aménagement du territoire et d'établissement des plans, une compétence aux propriétaires concernés en matière d'élaboration des PLQ. Ils se plaignent ainsi d'une violation des art. 2 et 4 al. 2 LAT et de l'art. 3 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1).

5.1 A teneur de l'art. 2 LAT, pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder (al. 1). Ils tiennent compte des effets que leurs autres activités peuvent indirectement avoir sur l'organisation du territoire (al. 2). Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées

en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (al. 3).

Selon l'art. 4 al. 2 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.

Selon l'art. 3 al. 1 OAT, lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles déterminent les intérêts concernés (let. a), apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (let. b), fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (let. c).

5.2 En l'occurrence, les recourants font d'abord valoir que l'IN 176 accorderait une compétence aux propriétaires concernés en matière d'élaboration des PLQ qui serait contraire à la répartition des compétences prévue par le droit fédéral. S'il ressort certes de l'art. 2 al. 1 LAT que ce sont la Confédération, les cantons et les communes qui établissent des plans d'aménagement, il n'en demeure pas moins que ces autorités doivent également veiller à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement desdits plans (art. 4 al. 2 LAT). Le droit fédéral, qui octroie aux cantons une marge de manœuvre étendue à ce sujet, leur permet ainsi de définir le processus de participation notamment au moment de l'élaboration du projet, pour autant que cette participation intervienne lorsque la pesée des intérêts est encore possible (cf. Message concernant la LAT du 27 février 1978, FF 1978 1018). Ainsi par exemple, dans le canton de Zurich, les propriétaires peuvent établir un plan de quartier privé avec effet de droit public (§ 85 à § 87 Planungs-und Baugesetz du canton de Zurich du 7 septembre 1975 [RS/ZH 700.1]).

L'art. 5A al. 4 LGZD projeté s'inscrit dans ce cadre, comme du reste l'actuel art. 5A al. 2 LGZD, puisqu'il permet aux propriétaires concernés de solliciter du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ, après avoir élaboré un projet de PLQ, soit avant même toute prise de décision. Comme l'a relevé la cour cantonale, la situation n'est du reste pas différente de celle de l'initiative populaire communale en matière d'études d'aménagement du territoire com-

munal, permettant à une fraction du corps électoral communal d'initier une procédure d'adoption d'un PLQ, au stade initial visé par l'art. 5A al. 2 LGZD.

Par ailleurs, contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'élaboration du projet de PLQ par les propriétaires concernés n'est pas effectuée par ces derniers seuls, mais "dans le cadre d'un processus de concertation avec le département, les communes et les particuliers intéressés à développer le périmètre", comme l'indique l'art. 5A al. 4 LGZD projeté, à l'instar de l'art. 5A al. 2 LGZD concernant l'élaboration d'un projet de PLQ par l'exécutif communal. Ce processus de concertation va certes au-delà des exigences minimales posées par l'art. 4 LAT mais il n'en demeure pas moins conforme au droit fédéral.

S'ajoute à cela que la compétence des propriétaires concernés est limitée à l'engagement de la procédure d'adoption du PLQ; la compétence finale d'adopter ou non le PLQ demeure dans les mains du Conseil d'Etat: le PLQ élaboré par les propriétaires concernés en concertation avec le Département, les communes et les particuliers intéressés fera en effet l'objet d'une enquête publique (art. 6 al. 1 LGZD), puis d'une procédure d'opposition (art. 6 al. 11 LGZD projeté ou art. 6 al. 9 LGZD) et pourra être modifié par l'autorité cantonale à chacune de ces étapes. Le Conseil d'Etat peut décider de ne pas adopter un PLQ s'il estime que celui-ci est contraire au droit ou ne tient pas suffisamment compte des intérêts en présence (art. 3 OAT). L'IN 176 ne prive ainsi pas les autorités de planification, en particulier le Conseil d'Etat, du soin d'effectuer la pesée des différents intérêts en présence, comme l'exige l'art. 3 OAT. Dans ces circonstances, les risques d'adoption de PLQ résultant d'une prise en considération partielle et orientée des intérêts en présence, mis en avant par les recourants, peuvent être écartés.

5.3 Les recourants soutiennent ensuite que le fait de permettre à des constructeurs d'élaborer des PLQ supprimerait le pouvoir d'appréciation des autorités en matière de planification d'affectation et irait à l'encontre de l'exigence de pesée des intérêts en présence imposée aux autorités par le droit fédéral à l'art. 3 OAT. Ils perdent toutefois de vue qu'une fois que la procédure de l'art. 6 LGZD est engagée, la compétence finale d'adopter ou non un PLQ n'en reste pas moins en mains du Conseil d'Etat, et ce non seulement formellement mais également matériellement. Même si le projet élaboré selon la procédure de l'art. 5A al. 4 LGZD projeté peut avoir un certain poids dans

la décision du Conseil d'Etat, ce dernier n'est pas pour autant privé de sa compétence décisionnelle, lui permettant notamment d'arbitrer les éventuels conflits d'intérêts susceptibles de surgir, ce qui vaut du reste aussi en cas d'élaboration d'un projet de PLQ par la commune selon la procédure de l'art. 5A al. 2 LGZD.

Il en va de même de l'art. 6 al. 9 LGZD projeté, puisque la décision finale visant l'adoption ou non du PLQ appartient au Conseil d'Etat.

5.4 Il s'ensuit que l'art. 5A al. 4 et l'art. 6 al. 6 et al. 9 LGZD projetés ne sont pas contraires au droit fédéral, puisqu'ils ne privent pas les autorités de planification, en l'occurrence le Conseil d'Etat, du soin d'effectuer la pesée des divers intérêts, publics et privés, en présence, comme l'exige l'art. 3 OAT.

6.

Les recourants soutiennent aussi que l'IN 176 accorde une importance disproportionnée aux communes en leur permettant notamment de suspendre la procédure d'adoption des PLQ et de retarder celle-ci de douze mois (art. 6 al. 6 LGZD projeté) et en imposant au Département de suivre les recommandations/conditions du préavis favorable du Conseil municipal et adapter le projet de PLQ (art. 6 al. 9 LGZD projeté). Pour eux, une telle possibilité apparaît comme disproportionnée dans la mesure où elle accorde une possibilité de blocage importante aux communes, dans une procédure déjà complexe et longue; cela viendrait encore ajouter des lourdeurs et des complications administratives et rendrait difficile la mise en œuvre de l'intérêt public lié à la pénurie de logement.

Les recourants se plaignent d'une violation du principe constitutionnel de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.), sans faire valoir de violation de droits fondamentaux.

Ce grief a en réalité trait à l'opportunité de l'IN 176 d'un point de vue politique et non à sa conformité au droit supérieur. Les recourants se contentent en effet d'affirmer que l'IN 176 n'apparaît pas comme nécessaire dès lors que d'autres mesures plus propres à atteindre le but visé existent déjà dans la législation en vigueur. Il n'appartient pas au Tribunal fédéral, saisi pour examiner la validité d'une initiative cantonale législative, de se prononcer sur l'opportunité de celle-ci. Le grief doit être déclaré irrecevable.

7.

Les recourants soutiennent, enfin, que l'art. 6 al. 6 LGZD projeté serait contraire au principe de la légalité, lequel se confond dans ce cadre avec le principe de clarté. A leur sens, cette disposition serait muette sur le sort du projet de PLQ initial en cas de projets de PLQ alternatifs, à la suite d'un préavis ou d'un référendum défavorable.

7.1 L'exigence de la clarté du texte de l'initiative découle de la liberté de vote garantie à l'art. 34 al. 2 Cst. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (cf. ATF 133 I 110 consid. 8; arrêt 1C_59/2018 du 25 octobre 2018 consid. 3.1 in SJ 2019 I 109).

7.2 A teneur de l'art. 6 al. 6 LGZD projeté, "en cas de préavis ou de référendum défavorable, la procédure d'adoption du plan localisé de quartier soumis à enquête publique est suspendue et la commune et/ou les propriétaires du périmètre concernés doivent proposer au Conseil d'Etat un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la procédure prévue par l'article 5A. A défaut, la procédure d'adoption du projet de plan localisé de quartier soumis à enquête publique sera reprise et ce plan sera retenu par le département".

7.3 Comme l'a relevé la cour cantonale, il ressort du texte de l'art. 6 al. 6 LGZD projeté que la procédure d'adoption du PLQ initial doit être suspendue en cas de préavis ou de référendum défavorable. Si aucun projet de PLQ alternatif n'a été présenté à l'échéance du délai de douze mois, la procédure d'adoption du PLQ initial sera reprise et ce plan sera retenu par le département. A contrario, en cas de projet de PLQ alternatif, la procédure d'adoption du projet de PLQ soumis à enquête publique est suspendue et ce plan ne sera pas retenu par le département. Le projet alternatif de PLQ sera alors traité selon la procédure prévue à l'art. 5A LGZD à laquelle l'art. 6 al. 6 LGZD projeté renvoie. Si différents projets de plans localisés de quartiers sont soumis au Conseil d'Etat et respectent sur le plan formel les exigences légales, une votation communale sera organisée pour déterminer celui qui devra être retenu pour engager la procédure prévue à l'article 6 (art. 5A al. 5 LGZD). Le fait qu'une telle situation de plans alternatifs successifs puisse être la source de blocages et rendre la procédure plus longue et complexe n'apparaît pas pertinent dans le cadre du

contrôle de la validité de l'initiative, étant précisé qu'un contrôle concret, lors de l'application des dispositions issues de ladite initiative, s'avèrera toujours possible.

La cour cantonale n'a ainsi pas violé le droit fédéral en considérant que l'art. 6 al. 6 LGZD projeté était conforme au principe de la légalité.

8.

Il s'ensuit que le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité, aux frais des recourants qui succombent (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Ceux-ci verseront en outre une indemnité de dépens à l'intimé, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 francs, sont mis à la charge des recourants.

3.

Une indemnité de dépens de 2'000 fr. est allouée à l'intimé, à la charge des recourants.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des recourants et de l'intimé, au Conseil d'Etat du canton de Genève et à la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice du canton de Genève.

Lausanne, le 16 novembre 2022

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président :



Kneubühler

La Greffière :



Tornay Schaller



