

Date de dépôt: 15 octobre 2001

Messagerie

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30) (demande de modification des plans d'affectation du sol et harmonisation des délais relatifs aux mesures conservatoires)

Rapporteur: M. Alain Etienne

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton a examiné ce projet de loi lors des séances des 17 janvier, 7 février, 14 février, 21 mars, 2 mai, 16 mai et 29 août 2001 sous la présidence de M. Olivier Vaucher et de M^{me} Laurence Fehlmann Rielle lors d'une séance.

M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat chargé du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, a participé aux travaux de la commission, assisté de M. Gardet, directeur et urbaniste cantonal, M^{me} Stroumza, chargée de mission, M. Gainon, chef de la division de l'information du territoire et des procédures et de M. Pauli, juriste.

Présentation par le département

Ce projet de loi est présenté avec les autres projets ; soit le projet de loi 8387 (équipement des terrains à bâtir), le projet de loi 8391 (loi d'application de la LAT - zone villa), le projet de loi 8393 (projets routiers). Deux autres projets

de lois ont été renvoyés, l'un à la Commission LCI et l'autre à la Commission du logement. Suite au retrait par le Conseil d'Etat du projet d'harmonisation des procédures d'aménagement et de construction (projet de loi 7692), ces projets de lois ont été déposés dans le but d'améliorer et de rationaliser les procédures en matière d'aménagement et de construction.

Le projet de loi 8389 se propose de régler de manière plus précise les conditions et modalités relatives à l'adaptation (création, modification ou abrogation) des plans d'affectation du sol. En particulier, il vise, d'une part, à fixer les conditions auxquelles un particulier peut solliciter l'adaptation d'un plan d'affectation du sol régissant son terrain (cf. art. 13A) et d'autre part, les principes applicables aux mesures conservatoires que l'autorité peut être amenée à prendre à cette fin (cf. art. 13B).

Techniquement, les art. 13A LaLAT et 5, al. 4 LCI du projet de loi prévoient le déroulement du processus d'adaptation d'un plan d'affectation du sol à l'initiative d'un propriétaire. Ce dernier doit tout d'abord déposer une demande de renseignement, laquelle doit désormais recevoir une réponse dans un délai similaire à celui qui s'applique pour les demandes d'autorisations de construire. Quelle que soit la réponse du département, le propriétaire a la faculté de demander le réexamen du plan d'affectation du sol en vigueur au Conseil d'Etat, pour autant que ce plan soit en vigueur depuis plus de dix ans. Le Conseil d'Etat doit ensuite rendre sa décision dans un délai de trois mois et, s'il décide d'entrer en matière, doit mettre à l'enquête publique un projet de plan d'affectation du sol dans un délai de 6 mois.

Pour ce qui est des mesures conservatoires, le projet de loi prévoit d'instaurer un délai unique de trois ans à compter du refus conservatoire pour l'adoption d'un plan d'affectation du sol, la mise à l'enquête publique devant intervenir au plus tard dans un délai d'un an depuis cette même date.

Il est rappelé que ce projet de loi, simultanément aux six autres susvisés, a fait l'objet d'une large consultation, tant auprès de la Ville de Genève que des autres milieux intéressés, notamment les milieux immobiliers et des locataires, qui l'ont généralement bien accueilli.

Auditions

Audition de l'Association des promoteurs constructeurs genevois (7 février 2001)

Les représentants de l'APCG se déclarent assez satisfaits des projets présentés car ils vont dans le sens d'une simplification des procédures.

Toutefois, les mesures proposées devraient aller encore plus loin. L'APCG aimerait que l'on étudie les moyens pour diminuer les possibilités de recours et les blocages. Les six projets de lois présentés ne répondent qu'en partie au projet de loi 7662.

S'agissant du projet de loi 8389, les représentants de l'APCG font remarquer que les délais actuels s'échelonnent entre 18 mois et 3 ans. Monter le délai à 3 ans va à contresens de la simplification des procédures. Ils proposent de le réduire par exemple à un an. Ils considèrent également que la remise en question d'un PLQ par l'administration est inacceptable car cela crée une insécurité juridique. Les propriétaires n'ont plus aucun intérêt à construire. Suite à la discussion avec la commission, les représentants de l'APCG disent ne pas être opposés à une révision d'un PLQ mais il ne faudrait pas que cela devienne une systématique. Il faudrait peut-être prévoir un délai à partir duquel un PLQ ne correspond plus aux critères à la mode. De plus, quand on propose un délai, c'est dans un but constructif. Il faut répondre dans une durée assez courte pour savoir si l'on peut continuer ou non de travailler dans ce périmètre.

Audition du Rassemblement pour une politique sociale du logement et de l'Asloca (7 février 2001)

Les représentants de ces deux associations relèvent que cette loi harmonise les délais. Ils sont favorables à une certaine stabilité comme proposée, car cela permet de développer des projets à terme. Il existe la possibilité de remise en question en fonction d'une certaine évolution. Le délai proposé est tout à fait acceptable.

Audition de l'Interrassar (14 février 2001)

L'Interrassar est favorable à ce projet de loi et suggère que le délai de 3 ans soit ramené à 2 ans.

Audition de la Société d'art public (14 février 2001)

La SAP n'a pas de remarques particulières concernant ce projet de loi. Les représentants de la SAP aimeraient des précisions sur l'article 13A, alinéa 1.

Audition de la Ville de Genève (21 mars 2001)

Des remarques ont été formulées par écrit et envoyées à l'intention du chef du département.

Les représentants de la Ville de Genève considèrent que la formulation de l'article 13A est trop restrictive. La ville a prévu que pour des plans d'affectation du sol qui ont déjà une durée de 5 ans, le fait de l'écoulement de cette durée était suffisant pour engager une révision dudit plan sans que la commune ait à démontrer que les circonstances se soient modifiées.

Concernant l'art. 2, al. 2: la démarche doit se faire en accord avec la commune concernée. Concernant l'art. 13A, al 2: une collectivité publique devrait pouvoir jouir du droit de préemption.

Audition de l'Association des communes genevoises (21 mars 2001)

Le président de l'ACG souligne en préambule que ces projets de lois ont été présentés aux communes par le conseiller d'Etat Laurent Moutinot. La revendication essentielle qu'ont les communes en matière d'aménagement consiste en la reconnaissance juridique de leur plan directeur. Les représentants de l'ACG demandent qu'à l'article 2, al. 2, on ajoute « en accord avec la commune concernée ».

Audition de la section des propriétaires de villas de la CGI (21 mars 2001)

Le secrétaire de section s'exprime uniquement sur le projet de loi 8391.

Audition de la Chambre genevoise immobilière (2 mai 2001)

Les représentants de la CGI considèrent que les quatre projets de lois constituent un programme destiné à apporter quelques solutions à la pénurie de logements, mais trouvent que ce n'est pas de cette façon qu'il convient de procéder pour débloquer les projets et donner envie à des gens de construire.

Ils considèrent que ce projet de loi donne la possibilité au département de refuser l'autorisation parce qu'il est prévu autre chose. Il en résulte une insécurité juridique pour le propriétaire.

Concernant l'art. 13A, proposition est faite de reprendre dans la loi cantonale ce qui figure déjà dans la loi fédérale (art. 21, al. 2 LAT). La CGI est d'accord avec le principe général, de même que la sécurité du droit contenu dans l'alinéa 1 mais ils considèrent que ces principes ne sont pas respectés aujourd'hui comme par exemple lors d'un déclassement en zone de verdure, alors que les conditions ne sont pas modifiées.

Concernant l'alinéa 2, il reprend une partie des propositions du projet de loi 7226 qui permettait à des propriétaires de demander au Conseil d'Etat d'adopter un PLQ, mais la nouvelle proposition ne va pas aussi loin. Concernant l'art. 13B, on va dans la mauvaise direction. Aujourd'hui les mesures conservatoires violent le principe de la sécurité juridique. Il faudrait réduire les délais. Si un propriétaire demande de construire en conformité au PLQ, il n'y a pas de base légale pour lui refuser l'octroi d'une demande d'autorisation de construire.

Audition de la Fédération genevoise des métiers du bâtiment (2 mai 2001)

Les mesures proposées dans les projets de lois du Conseil d'Etat ne sont pas crédibles pour la FMB. Le projet de loi 8389 contient des éléments qui vont à fin contraire. On veut améliorer la sécurité juridique et parallèlement on met cette sécurité en danger. Il est bien d'octroyer au propriétaire la possibilité de demander un réexamen d'un PLQ mais il se pose tout le problème de refus anticipé négatif. Celui-ci pourra être évoqué pour toute sorte d'objectifs.

Dans le dispositif, il n'est pas exigé qu'une étude d'aménagement ait été entamée, comme c'est le cas actuellement. Le propriétaire, au bénéfice d'un PLQ, va entreprendre des démarches. Sur la base d'une demande d'autorisation conforme à un PLQ, le département pourrait envisager une modification de ce PLQ.

Audition de l'Association genevoise pour la protection des villas et de leur environnement « Pic Vert » (2 mai 2001)

Ils considèrent que le projet de loi renforce l'insécurité juridique pour le propriétaire. Concernant l'art. 13B, si un périmètre fait l'objet d'une étude d'aménagement, c'est le seul cas acceptable pour refuser une demande de construction. Concernant l'art. 39 CPMNS, l'association doute de pouvoir s'opposer à une requête présentée par un administré.

Travaux de la commission

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité.

Art. 13A LaLAT (nouveau) : Réexamen d'un plan d'affectation du sol

Alinéa 1: Cette disposition reprend les conditions fixées posées par l'art. 21, al. 2 LAT pour la révision et l'adaptation des plans d'affectation du sol, qui s'appliquent à toutes les catégories de plan.

Cet alinéa est accepté à l'unanimité.

Alinéa 2: Afin de garantir le principe de la sécurité des plans, cette disposition subordonne la possibilité pour un propriétaire de solliciter la révision du plan d'affectation du sol régissant sa parcelle à la condition que celui-ci ait une existence d'au moins dix ans. Afin de mieux garantir la sécurité juridique et la stabilité des plans d'affectation du sol et de répondre ainsi aux inquiétudes et objections soulevées à ce propos, seuls les plans d'affectation spéciaux (plans localisés de quartier et plans directeurs des zones de développement industriel) peuvent faire l'objet d'une demande de modification par un propriétaire. Par ailleurs, dans le même sens, la demande d'adaptation doit « être contresignée par la majorité, en surface et en nombre, des propriétaires et ayants-droits des terrains directement concernés ».

Cet alinéa est accepté à l'unanimité.

Alinéa 3 : accepté à l'unanimité.

Alinéa 4: un amendement est proposé. « la décision de refus d'entrer en matière peut être déférée au Tribunal administratif ». Il est rappelé que la Commission législative a fait un gros travail pour la suppression de cette référence dans les lois. Cette proposition a été votée à l'unanimité. Cet amendement paraît dès lors superflu. Le chef du département n'a cependant pas d'objection à ce que le Tribunal administratif soit expressément indiqué comme voie de recours.

L'alinéa 4 nouveau est accepté par 7 oui (3 L, 2 R, 2 DC) et 8 abstentions (3 S, 3 AdG, 2 Ve).

Art. 5, al. 4 (nouvelle teneur) LCI : Demandes de renseignements

Par rapport à l'art. 5, al. 4 LCI, le département est tenu d'apporter une réponse formelle à une demande de renseignement et se voit impartir un délai à cet effet, la réponse étant nécessaire à la mise en œuvre de l'art. 13A LaLAT.

Cet article est accepté à l'unanimité.

Art. 13B (nouveau) LaLAT : Sauvegarde des objectifs

Alinéa 1 : Dans le cadre des travaux de la commission, à la suggestion de la Chambre immobilière genevoise et avec l'accord de celle-ci, exprimé par son président, M. Mark Müller, cette disposition a été amendée dans le sens

d'une plus grande sécurité juridique accordée aux propriétaires concernés. Ces derniers auront la possibilité de s'opposer aux mesures conservatoires, lorsqu'elles ont trait à la modification d'un plan d'une existence inférieure à 10 ans et qu'une majorité de propriétaires n'est pas d'accord avec ce dernier.

Accepté à l'unanimité.

Alinéa 2 : En cours de travaux, l'amendement selon lequel l'autorisation de construire devait paraître nécessaire « parce que les conséquences se sont sensiblement modifiées » a été proposé. Cet amendement n'a pas paru judicieux, car les termes utilisés seraient identiques à ceux de l'art. 21, al. 2 LAT pour la modification des plans d'affectation du sol. Concrètement, cela reviendrait à poser les mêmes exigences pour la prise d'une mesure conservatoire que pour l'adoption d'un plan d'affectation du sol. Or, il ne faut pas perdre de vue que les mesures conservatoires sont prises dans l'urgence ; elles ont pour effet de déclencher un processus d'étude plus affinée du secteur. Ce n'est qu'à l'issue de celui-ci seulement qu'il deviendra possible de se rendre compte si oui ou non, les circonstances « *se sont sensiblement modifiées* » et, dans l'affirmative, s'il y a effectivement lieu de modifier le plan d'affectation du sol régissant le secteur en cause.

Accepté par 12 oui et 3 abstentions (L).

Alinéa 3 : Actuellement, le département peut s'opposer à titre conservatoire à une modification parcellaire sur la base de l'art. 33 LEXT. La présente disposition tend à clarifier la portée de l'art. 33 LEXT et à l'étendre à tous les plans d'affectation, ce qui permet de supprimer non seulement l'art. 33 LEXT, mais aussi l'art. 39 LPMNS prévu par le projet de loi.

Accepté par 12 oui et 3 abstentions (L).

Alinéa 4 : Accepté à l'unanimité.

L'article 13B modifié est accepté à l'unanimité.

Le nouvel article 13B LaLAT permet, dès lors, non seulement de renoncer à l'art. 39 LPMNS tel que proposé par le projet de loi, mais aussi d'abroger les dispositions suivantes :

- Art. 17 LaLAT (mesures conservatoires en vue de l'adoption d'un plan de zone) ;

- *Article 2A LGZD* (mesures conservatoires en vue de l'adoption d'un plan localisé de quartier en zone de développement) ;
- *Art. 2 LEXT* (mesures conservatoires en vue de l'adoption d'un plan localisé de quartier en zone ordinaire) ;
- *Art. 33 LEXT* (mesures conservatoires visant à l'interdiction provisoire de morcellement).

L'abrogation de ces dispositions est acceptée à l'unanimité.

Le solde des dispositions du projet de loi relève, pour l'essentiel, d'un toilettage.

- Loi sur les chemins pour piétons et de randonnée pédestre (L 1 60)

Art. 14, al. 3 LaLCPR (nouvelle teneur) : Effets juridiques

Accepté à l'unanimité.

- Loi sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)

Art. 34 LaLAT (nouvelle teneur) : Recours sur les décisions du département prises en vertu de l'art. 13B.

Accepté à l'unanimité.

- Loi sur les zones de développement (L 1 35)

Art. 2, al. 2 LGZD (nouvelle teneur) : Conditions des autorisations de construire délivrées en zone de développement.

Cet alinéa se propose d'étendre aux zones de développement affectées à l'équipement public les secteurs de zone de développement où l'établissement préalable d'un plan localisé de quartier n'est pas nécessaire.

M. Koechlin signale que cet article va dans le sens de son projet de loi, le projet de loi 7226 et indique que le but du projet de loi 7597 est d'éviter que dans une zone 5 on soit tenu d'élaborer un PLQ pour chaque cas. Il relève que la proposition va dans ce sens. Si cet article est adopté, il retirera son projet de loi.

Les communes demandaient à être consultées. Ce souhait a été intégré, par l'adjonction des termes « en accord avec le conseil administratif ou le maire de la commune ».

Cet article est accepté à l'unanimité.

Art. 6, al 13 LGZD (nouvelle teneur) : Effet de l'adoption d'un plan localisé de quartier.

Accepté à l'unanimité.

- Loi sur l'extension des voies de communication (L 1 40)

Art. 5, al. 12 (nouvelle teneur) : Effet de l'adoption d'un plan localisé de quartier.

Accepté à l'unanimité.

Il n'y a pas de changement pour l'alinéa 11.

Art. 6, al. 1 : abrogé.

L'abrogation de cette disposition est acceptée à l'unanimité.

Au vote final, le projet de loi 8389 est accepté à l'unanimité.

En conséquence, la commission, à l'unanimité, vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'adopter le projet de loi 8389 tel qu'il ressort de ses travaux.

Projet de loi

(8389)

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30) (*demande de modification des plans d'affectation du sol et harmonisation des délais relatifs aux mesures conservatoires*)

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

Article 1 Modifications

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (L 1 30), est modifiée comme suit :

Art. 13A Réexamen d'un plan d'affectation du sol (nouveau)

¹ Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation sont réexaminés et, si nécessaire, adaptés.

² Tout propriétaire peut demander au Conseil d'Etat le réexamen d'un plan d'affectation du sol au sens de l'article 13, alinéa 1, lettres a et b, dix ans au moins après son entrée en vigueur, une nouvelle demande ne pouvant être présentée, cas échéant, que dix ans après le rejet de la précédente. La demande doit être accompagnée de la réponse du département à une demande de renseignement au sens de l'article 5, alinéa 4 de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988 et être contresignée par la majorité, en surface et en nombre, des propriétaires et ayants-droits des terrains directement concernés.

³ Le Conseil d'Etat dispose d'un délai de 3 mois pour rendre sa décision. Dans l'hypothèse où il décide d'entrer en matière, il dispose d'un nouveau délai de 6 mois pour mettre à l'enquête publique un avant-projet de plan d'affectation du sol modifiant ou abrogeant celui qui doit être adapté.

⁴ La décision de refus d'entrer en matière peut être déférée au Tribunal administratif.

Art. 13B Sauvegarde des objectifs (nouveau)

¹ Lorsque l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation paraît nécessaire, à l'effet de prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics, le département peut refuser une autorisation de construire prescrite par l'article 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988. Dans l'hypothèse où les terrains concernés par l'autorisation sollicitée sont régis par un plan d'affectation adopté depuis moins de 10 ans au moment du dépôt de la demande d'autorisation, la présente disposition n'est applicable que si la majorité des propriétaires, en nombre et en surface, a donné son accord préalable à la modification ou l'abrogation dudit plan.

² Il ne peut s'écouler plus de 3 années entre la décision de refus et l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol, la mise à l'enquête du projet devant intervenir dans les 12 mois à compter de la décision de refus. A défaut, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur, soit, dans les zones de développement, selon les normes de la zone ordinaire ou selon le plan d'affectation spécial en force.

³ Le département peut également, aux mêmes conditions, s'opposer à toute division ou morcellement de parcelle susceptible de compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics.

⁴ Le délai cité à l'alinéa 2 est suspendu en cas de recours contre une décision prise dans le cadre de la procédure d'adoption du plan d'affectation; il en est de même en cas de référendum municipal ou cantonal.

⁵ En zone de développement affectée à l'équipement public, le délai à l'échéance duquel le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain selon les normes de la zone de fond est fixé par l'article 30 A alinéa 3, aux conditions fixées par cette disposition.

Art. 17 (abrogé)**Art. 34 Recours contre les décisions du département
(nouvelle teneur)**

Les modalités de recours prévues aux articles 145 à 150 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, sont applicables aux décisions du département prises en vertu des articles 13B, ainsi que 18 à 29 de la présente loi.

Article 2 Modifications d'autre lois

¹ La loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (L 5 05), est modifiée comme suit :

Art. 5, al. 4 Demandes de renseignement (nouvelle teneur)

⁴ Toutefois, si le département en est requis expressément, la demande préalable n'est pas publiée, à moins qu'elle ne vise à l'élaboration d'un projet de plan d'affectation du sol. Dans ce cas, elle fait l'objet d'une publication spéciale dans la Feuille d'avis officielle. L'avis mentionne que le projet peut être consulté pour information pendant un délai de 30 jours à compter de la publication, en précisant que cette dernière n'ouvre pas de voie d'oppositions. La réponse à une demande non publiée ainsi qu'à une demande portant sur un périmètre soumis ou destiné à l'adoption du plan d'affectation du sol intervient dans le délai fixé par l'article 4, alinéas 1 à 3, applicable par analogie. Elle constitue un simple renseignement sans portée juridique, ce qui est mentionné dans la Feuille d'avis officielle.

* * *

² La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (L 1 35), est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 2 Conditions de l'autorisation (nouvelle teneur)

² En dérogation à l'alinéa 1, lettre a, le Conseil d'Etat peut, en accord avec le conseil administratif ou le maire de la commune, renoncer à l'établissement d'un plan localisé de quartier dans les périmètres de développement de la 5^e zone résidentielle ou en zone de développement affectée à l'équipement public.

Art. 2A (abrogé)

Art. 6, al. 13 Adoption (nouvelle teneur)

¹³ Le plan fait règle tant qu'il n'a pas été abrogé ou modifié par une décision subséquente du Conseil d'Etat. L'article 13B de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est toutefois réservé.

* * *

³ La loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (L 1 40), est modifiée comme suit :

Art. 2 (abrogé)

Art. 5, al. 12 (nouvelle teneur)

¹² Le plan fait règle tant qu'il n'a pas été abrogé ou modifié par une décision subséquente du Conseil d'Etat. L'article 13B de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est toutefois réservé.

Art. 6, al. 1 (abrogé)

Art. 33 (abrogé)

* * *

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

Art. 39 Mesures conservatoires (abrogé)

* * *

⁵ La loi d'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, du 4 décembre 1998 (L 1 60), est modifiée comme suit :

Art. 14, al. 3 Effets juridiques (nouvelle teneur)

³ L'article 13B de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est applicable.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 8389**

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 8 novembre 2000

Messagerie

Projet de loi

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30) (demande de modification des plans d'affectation du sol et harmonisation des délais relatifs aux mesures conservatoires)

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

Article 1 Modifications

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (L 1 30), est modifiée comme suit :

Art. 13A Réexamen d'un plan d'affectation du sol (nouveau)

¹ Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation sont réexaminés et, si nécessaire, adaptés.

² Tout propriétaire peut demander au Conseil d'Etat le réexamen d'un plan d'affectation du sol dix ans au moins après son entrée en vigueur, une nouvelle demande ne pouvant être présentée, cas échéant, que dix ans après le rejet de la précédente. La demande doit être accompagnée de la réponse du département à une demande de renseignement au sens de l'article 5, alinéa 4, de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988.

³ Le Conseil d'Etat dispose d'un délai de 3 mois pour rendre sa décision. Dans l'hypothèse où il décide d'entrer en matière, il dispose d'un nouveau délai de

6 mois pour mettre à l'enquête publique un avant-projet de plan d'affectation du sol modifiant ou abrogeant celui qui doit être adapté.

Art. 13B Sauvegarde des objectifs (nouveau)

¹ Lorsque l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol paraît nécessaire, à l'effet de prévenir une construction qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics, le département peut refuser une autorisation de construire prescrite par l'article 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988.

² Il ne peut s'écouler plus de 3 années entre la décision de refus et l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol, la mise à l'enquête du projet devant intervenir dans les 12 mois à compter de la décision de refus. A défaut, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur, soit, dans les zones de développement, selon les normes de la zone ordinaire ou selon le plan d'affectation spécial en force.

³ Le délai cité à l'alinéa 2 est suspendu en cas de recours contre une décision prise dans le cadre de la procédure d'adoption du plan d'affectation; il en est de même en cas de référendum municipal ou cantonal.

⁴ En zone de développement affectée à l'équipement public, le délai à l'échéance duquel le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain selon les normes de la zone de fonds est fixé par l'article 30A, alinéa 3, aux conditions fixées par cette disposition.

Art. 17 (abrogé)**Art. 34 Recours contre les décisions du département
(nouvelle teneur)**

Les modalités de recours prévues aux articles 145 à 150 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, sont applicables aux décisions du département prises en vertu des articles 13B, ainsi que 18 à 29 de la présente loi.

Article 2 Modifications d'autre lois

¹ La loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (L 5 05), est modifiée comme suit :

Art. 5, al. 4 Demandes de renseignement (nouvelle teneur)

⁴ Toutefois, si le département en est requis expressément, la demande préalable n'est pas publiée, à moins qu'elle ne vise à l'élaboration d'un projet de plan d'affectation du sol. Dans ce cas, elle fait l'objet d'une publication spéciale dans la Feuille d'avis officielle. L'avis mentionne que le projet peut être consulté pour information pendant un délai de 30 jours à compter de la publication, en précisant que cette dernière n'ouvre pas de voie d'oppositions. La réponse à une demande non publiée ainsi qu'à une demande portant sur un périmètre soumis ou destiné à l'adoption du plan d'affectation du sol intervient dans le délai fixé par l'article 4, alinéas 1 à 3, applicable par analogie. Elle constitue un simple renseignement sans portée juridique, ce qui est mentionné dans la Feuille d'avis officielle.

* * *

² La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (L 1 35), est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 2 Conditions de l'autorisation (nouvelle teneur)

² En dérogation à l'alinéa 1, lettre a, le Conseil d'Etat peut renoncer à l'établissement d'un plan localisé de quartier dans les périmètres de développement de la 5^e zone résidentielle ou en zone de développement affectée à l'équipement public.

Art. 2A (abrogé)**Art. 6, al. 13 Adoption (nouvelle teneur)**

¹³ Le plan fait règle tant qu'il n'a pas été abrogé ou modifié par une décision subséquente du Conseil d'Etat. L'article 13B de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est toutefois réservé.

* * *

³ La loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (L 1 40), est modifiée comme suit :

Art. 2 (abrogé)

Art. 5, al. 11 (nouvelle teneur)

¹¹ Le plan fait règle tant qu'il n'a pas été abrogé ou modifié par une décision subséquente du Conseil d'Etat. L'article 13B de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est toutefois réservé.

* * *

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

Art. 39 Mesures conservatoires (nouvelle teneur)

Lorsque l'adoption d'un plan de site paraît désirable, l'autorité compétente peut refuser toute autorisation ou s'opposer à toute division ou morcellement de parcelle contraire à un aménagement adéquat, respectant la qualité du site. L'article 13B de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est au surplus applicable par analogie.

* * *

⁵ La loi d'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, du 4 décembre 1998 (L 1 60), est modifiée comme suit :

Art. 14, al. 3 Effets juridiques (nouvelle teneur)

³ L'article 13B de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est applicable.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'aménagement du territoire est tenu de prendre en compte deux exigences fondamentales, a priori contradictoires : la nécessité d'adapter les plans d'affectation du sol aux changements de circonstances, d'une part, et la stabilité de ces plans, pour des raisons de sécurité du droit, d'autre part.

Les dispositions qui régissent le conflit, inévitable, entre stabilité et dynamisme des plans d'affectation doivent être précises, l'insécurité juridique pour le propriétaire ou le requérant dans la procédure d'autorisation de construire, qui résulte de l'adaptation nécessaire des plans d'affectation du sol, devant être clairement circonscrite. Or, il apparaît que le droit cantonal genevois comporte quelques lacunes en la matière.

S'agissant tout d'abord des conditions, tant matérielles que de procédure auxquelles il y a lieu de réexaminer un plan d'affectation du sol, en d'autres termes de l'aspect « dynamique » de ceux-ci, on constate tout d'abord que le droit genevois ne prévoit aucune disposition en la matière. C'est dire que l'article 21, alinéa 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (ci-après : LAT) est directement applicable, lequel n'est pas très clairement rédigé et fait l'objet d'une jurisprudence importante. En effet, la version française de cette disposition n'évoque que les « adaptations nécessaires » de plans en cas de « circonstances sensiblement modifiées » (art. 21, al. 2 LAT), alors que les versions allemande et italienne, plus proches de la volonté du législateur fédéral, évoquent, dans ces cas, une procédure en deux étapes, à savoir le « réexamen » d'une part, seul obligatoire en cas de changement des circonstances, et l'« adaptation » ensuite, « si nécessaire » (überprüft und nötigenfalls angepasst, riesaminati e, se necessario, adattati). Par ailleurs, la jurisprudence reconnaît au propriétaire, sous certaines conditions, un droit au réexamen des plans d'affectation.

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (ci-après : LaLAT), ne comportant aucune disposition d'application de l'article 21, alinéa 2, LAT, il y a donc lieu de remédier à cette lacune.

C'est l'objet du nouvel article 13A, alinéa 1, qui précise que lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation sont réexaminés et, si nécessaire, adaptés. Il s'agit là d'un rappel général de l'article 21, alinéa 2, LAT, qui met également en évidence que l'autorité ne peut modifier un plan d'affectation du sol à sa guise.

Quant aux propriétaires, ils doivent donc pouvoir, le cas échéant, demander que l'autorité se prononce sur l'opportunité d'un réexamen des plans d'affectation du sol qui régissent l'utilisation de leurs parcelles. En effet, la jurisprudence du Tribunal fédéral reconnaît à un particulier démontrant que les divers intérêts publics pris en considération à l'occasion de l'adoption de la mesure de planification critiquée ne sont plus prépondérants par rapport à ses intérêts de propriétaire le droit à obtenir le réexamen d'un plan d'affectation en vigueur. Le droit fédéral ne confère, en revanche, aucune prétention juridique à celui qui invoque uniquement un intérêt général à adapter les mesures d'aménagement du territoire à l'évolution des circonstances ou qui se prévaut d'autres motifs sans rapport direct avec les possibilités d'utilisation de sa propriété¹.

L'article 13A, alinéas 2 et 3, LaLAT se propose dès lors de combler cette lacune en s'inspirant du droit vaudois, qui donne à tout intéressé la possibilité de demander l'abandon ou la révision d'un plan dix ans au moins après son entrée en vigueur².

Par ailleurs, la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988 (ci-après : LCI) ne fixe pas au Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : DAEL) de délai pour répondre à une demande de renseignement, alors que celle-ci a souvent pour objet de consulter l'administration sur une proposition d'adoption ou de modification d'un plan d'affectation.

Le présent projet de loi se propose donc de combler cette lacune en se référant aux délais applicables en matière de demande d'autorisation de construire (cf. art. 4, al. 1, LCI). Tel est l'objet de la modification proposée de l'article 5, alinéa 4, LCI.

Quant à l'aspect « statique » des plans d'affectation du sol, il est, de manière générale, bien réglé par le droit genevois. Il n'en va toutefois pas de même en ce qui concerne les mesures conservatoires, qui permettent de « geler » provisoirement le statut d'un terrain en vue d'adapter la planification

¹ ATF 120 Ia 234.

² Art. 75, al. 2 LATC vaudoise.

du sol, permettant de « légaliser » un objectif d'urbanisme ou de protection du patrimoine. Pour mémoire, les mesures conservatoires sont indispensables en vue de rendre effectives les décisions des autorités tendant à une meilleure utilisation du sol. A défaut, des propriétaires pourraient être tentés, dès l'annonce desdits objectifs d'urbanisme, de prendre les autorités de vitesse en faisant adopter au plus vite des projets qui ne seraient peut-être plus compatibles avec la nouvelle réglementation projetée. De telles initiatives, hautement prévisibles, sont de nature à rendre vaine toute tentative de promouvoir une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 75, al. 1, Cst féd.). L'engagement d'une procédure d'adoption ou de modification d'un plan d'affectation du sol à cette fin serait annihilée de facto et la conduite de toute politique d'aménagement du territoire serait tout simplement impossible. En d'autres termes, l'absence, dans la législation, de toute disposition permettant la prise de mesures conservatoires aboutirait à la négation même de l'aménagement du territoire.

Or, la pratique montre que la cohérence et la lisibilité des dispositions relatives aux mesures conservatoires prévues par la législation genevoise en matière d'aménagement, disséminées dans plusieurs lois, laissent à désirer et méritent d'être améliorées.

Ainsi, la loi générale sur les zones de développement industriel, du 13 décembre 1984, ne comporte aucune disposition prévoyant la prise de mesures conservatoires pour permettre l'élaboration des plans directeurs ou les plans localisés de quartier susceptibles d'y être adoptés. Il en va de même de la LCI, qui ne prévoit aucune mesure conservatoire pour permettre l'élaboration des règlements spéciaux (art. 10 LCI). Enfin, on ne voit pas pour quelle raison objective les délais d'interdiction provisoire de construire diffèrent selon qu'est envisagée l'adoption d'un plan de site (2 ans, en vertu de l'art. 39 de la loi sur la protection des monuments et des sites, du 4 juin 1976 ; L 4 05, ci-après LPMNS) ou celle d'un plan localisé de quartier (3 ans, en vertu des articles 2A de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 et 2 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (ci-après : LGZD et LEXT), ou encore un plan de zone (2 ans, selon l'article 17 LaLAT, ou 3 ans en cas de combinaison avec un plan localisé de quartier).

Le projet de loi qui vous est présenté vise donc à harmoniser les différentes mesures conservatoires pouvant être prises en vue de l'adoption d'un plan d'affectation du sol et à régler clairement le passage d'une réglementation à une autre.

Techniquement, il s'agit, pour l'essentiel, d'inscrire dans la LaLAT une seule et unique disposition (nouvel art. 13B) relative aux mesures conservatoires prises dans l'attente de l'adoption d'un plan d'affectation spécial visé par l'article 13 LaLAT, reprenant en substance le contenu des actuels articles 2A LGZD, 2 LEXT et 17 LaLAT, et d'abroger ceux-ci.

S'agissant des zones de développement affectées à l'équipement public prévues par l'article 30A LaLAT, il est en outre proposé d'inscrire expressément dans la LGZD le principe, qui correspond à la pratique actuelle, selon lequel l'adoption d'un plan localisé de quartier, à l'instar des périmètres de développement de la 5^e zone résidentielle, revêt un caractère facultatif. Dans ce type de zone, le délai à l'échéance duquel le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain est fixé par le seul article 30A, alinéa 3 LaLAT, les normes de la zone de développement étant donc applicables, en principe, sans plan localisé de quartier.

En ce qui concerne la protection des sites, il est proposé non seulement d'aligner le délai d'interdiction de bâtir ou de démolir temporaire prévu pour l'adoption d'un plan de site sur celui prévu pour l'adoption d'un plan localisé de quartier, mais aussi d'autoriser la prise de mesures conservatoires non seulement en présence d'un projet de construction susceptible de dénaturer un site, mais également dans certaines hypothèses où le propriétaire se propose de diviser ou morceler son terrain d'une manière telle qu'elle risque de contrecarrer l'objectif de protection recherché.

En conclusion, le présent projet de loi devrait contribuer à une certaine **rationalisation** des procédures. La précision des dispositions, leur cohérence et leur lisibilité – en d'autres termes la clarté des règles du jeu – sont des éléments de nature à améliorer la bonne marche des procédures et à éviter les malentendus et dysfonctionnements.

Tels sont en substance, Mesdames et Messieurs les députés, les motifs pour lesquels nous soumettons ce projet de loi à votre bienveillante attention.