

Date de dépôt: 18 février 2002

Messagerie

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur les routes (L 1 10) (simplification des procédures applicables aux projets routiers)

RapporteurE: M^{me} Françoise Schenk-Gottret

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement a traité le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur les routes (L 1 10) (simplification des procédures applicables aux projets routiers) dans ses séances du 17 janvier, des 7 et 14 février, du 21 mars, des 2 et 16 mai, du 29 août 2001, sous les présidences de M. Olivier Vaucher et M^{me} Laurence Fehlmann Rielle, en présence de M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat en charge du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, avec l'assistance de M. André Mottiez, secrétaire adjoint, M^{me} Annie Stroumza, chargée de mission, de M. Gilles Gardet, directeur de l'aménagement, M^{me} Sophie Lin, cheffe du service du plan directeur, M. Gainon, chef de la division de l'information du territoire et des procédures, M. Jean-Charles Pauli, juriste, M^{me} Meyer, procès-verbaliste.

Contexte

Le projet de loi modifiant la loi sur les routes, en visant une simplification des procédures applicables aux projets routiers, fait partie d'un train de lois, présenté par le Conseil d'Etat en novembre 2000, à la suite du retrait d'un ancien projet de loi d'harmonisation des procédures d'aménagement et de construction. Le retrait de ce projet a permis l'élaboration de six projets de loi, dont quatre ont été étudiés à la Commission d'aménagement, un à la Commission LCI, un à la Commission du logement.

Parmi les quatre projets étudiés à la Commission d'aménagement, l'un traitait de l'équipement des terrains à bâtir, un autre de la modification des plans d'affectation du sol et de l'harmonisation des délais, un troisième de la zone villas dans le cadre de la LALAT, enfin celui-ci qui fait l'objet de ce rapport.

La situation actuelle dans sa complexité

Il n'est pas inutile de reprendre ici une partie de l'exposé des motifs afin de saisir l'état existant et les lacunes que le projet vise à combler : « ... Ainsi, l'article 7, alinéas 2 et 3, qualifie d'approbation une décision qui n'a aujourd'hui pas vraiment lieu d'être fondamentalement distinguée d'une simple autorisation de construire. L'aménagement des voies de circulation, des places de parcage ou d'une issue sur la voie publique est d'ailleurs soumis à autorisation conformément à l'article 1, alinéa 1, lettre e, de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (ci-après : LCI), ce qui oblige le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le département) à procéder à deux enquêtes publiques et rendre deux décisions sujettes à recours pour, en pratique, un seul objet.

La loi sur les routes distingue en outre 3 grandes catégories de projets routiers visant à la création de voies publiques : les projets de peu d'importance ou revêtant un caractère provisoire, qui peuvent être instruits selon une procédure simplifiée (art. 8A), les projets importants de création ou de modification de voies publiques, dont l'enquête publique est élargie et dont l'approbation relève soit de la compétence du Grand Conseil lorsqu'il s'agit de voies cantonales, soit de la compétence du département dans les autres cas (art. 8), et les autres projets, que l'on qualifiera d'ordinaires, dont l'approbation relève de la compétence du département (art. 7).

L'article 8 de la loi sur les routes, relatif aux projets importants, attribue en outre au Grand Conseil la compétence de décider de la réservation d'un site en vue de la réalisation d'une voie publique dont la réalisation ne

s'impose pas dans l'immédiat. Cette même disposition ne précise cependant pas les modalités d'exercice de cette compétence, pas plus qu'elle n'indique l'instrument par lequel le Grand Conseil est censé approuver les projets importants de création de routes cantonales ».

Les buts de la loi proposée

Le projet de loi proposé vise trois objectifs : réunir les procédures LCI et LER, clarifier les compétences du Grand Conseil et du DAEL, faire un toilettage des dispositions en vigueur.

C'est pourquoi concrètement, il s'articule autour de deux dispositions qui précisent, d'une part, le rôle du département (art. 7), d'autre part, le rôle du Grand Conseil (art. 8).

Pour l'essentiel, le projet s'inspire largement des dispositions en vigueur. Il précise cependant que l'autorisation du Grand Conseil prend la forme d'une loi. S'agissant de l'instrument à prévoir pour la réservation des sites en vue de la réalisation d'une voie publique dont la réalisation ne s'impose pas dans l'immédiat, le projet de loi envisage la création d'un nouveau type de plan d'affectation du sol spécial, les plans de réservation de sites routiers. Par ailleurs, il est créé un nouveau type de plan d'affectation spécial, les plans de réservation de sites routiers, dont les effets sont similaires à ceux prévus par un plan d'extension (art. 12 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929, L 1 40), instrument quasiment tombé en désuétude.

Auditions

Dans le cadre de l'étude des 4 projets de loi passant en commission d'aménagement, il a été procédé à de nombreuses auditions : l'Association des promoteurs constructeurs genevois, le Rassemblement pour une politique sociale du logement, l'Interassar, la Société d'art public, la Ville de Genève, l'Association des communes genevoises, la section des propriétaires de villas de la Chambre genevoise immobilière, la Chambre genevoise immobilière, la Fédération genevoise des métiers du bâtiment, l'Association genevoise pour la protection des villas et de leur environnement « Pic Vert ».

Seuls les auditionnés suivants ont fait des remarques sur le projet qui nous occupe dans ce rapport :

L'Interassar, représentée par M^{me} Romaine de Kalbermatten et M. Jean-Pierre Ortiz

L'Interassar a soumis le projet de loi à sa section ingénieurs. M^{me} de Kalbermatten et M. Ortiz transmettent aux commissaires les commentaires inspirés par le projet de loi : « Aucune compétence n'est en fait modifiée par ce projet. Ce sont plutôt les instruments d'application qui s'en trouvent spécifiés dans le but de permettre (idéalement !) de mettre en œuvre dans des délais raisonnables les projets routiers, grands ou petits, favorables à la collectivité.

Il faut cependant veiller à ce que de nouvelles inerties ne soient pas induites, même involontairement d'ailleurs, par ce projet, pouvant il est vrai provenir aussi bien du département que du Grand Conseil. L'Interassar peut difficilement s'en rendre pleinement compte en l'état actuel de ses connaissances.

Enfin il y aurait lieu de compléter l'article 7, alinéa 3, en mentionnant que les besoins dûs à l'intégration environnementale (bruit, air, paysages, etc.) soient également pris en compte au stade de l'autorisation de construire, au même titre que les besoins des piétons, deux-roues, TC, stationnement, etc.».

La Ville de Genève, représentée par M. Christian Ferrazino, conseiller administratif, assisté de M^{me} Marie-José Wiedmer-Dozio, cheffe du service d'urbanisme et de M^{me} Norma Magri, juriste

La Ville de Genève est en accord avec ce projet de loi.

Elle propose à l'alinéa 8 de l'article 7 de la loi sur les routes un complément par une disposition limitant l'appréciation des projets communaux soumis à l'approbation du DAEL au respect des exigences légales, à l'exclusion de critères subjectifs, s'agissant de modifications d'une voie de circulation secondaire. Elle propose le texte suivant : « Lorsqu'une commune sollicite une autorisation portant sur la modification d'une voie de circulation secondaire au sens de la loi sur les routes, le département ne peut refuser de délivrer l'autorisation que dans la mesure où le projet ne respecte pas une exigence légale ou les normes applicables en matière de voie de circulation. »

La simplification de la procédure est considérée comme bienvenue par la Ville. Elle regrette toutefois que la modification de la loi ne tienne pas compte des dimensions urbanistiques, architecturales et esthétiques de l'aménagement urbain.

Elle souhaiterait que la procédure liée à l'exécution d'aménagements routiers réalisés pour une période d'essai soit plus clairement réglée par la loi. Le projet reprend sur ce point ce qui existe déjà, à savoir que les projets de peu d'importance et revêtant un caractère provisoire sont instruits selon les règles de la procédure accélérée ou de la procédure par annonce des travaux.

Le projet renvoie à la LCI pour le surplus, faut-il en déduire qu'en matière d'aménagement routier des demandes « préalables » et/ou « complémentaires » peuvent être déposées ? Si oui, dans quelle situation ? L'exposé des motifs ne contient aucune précision concernant la portée de ce renvoi. Pour sa part la Ville de Genève souhaiterait que ces possibilités soient introduites dans la loi sur les routes pour mieux tenir compte des particularités du milieu urbain et de la nécessité qu'il y a de pouvoir adapter en cours d'exécution des projets d'aménagement.

Pour le surplus l'alinéa 8 mériterait d'être précisé comme suit : « Lorsque des projets soumis à l'agrément du département au sens de l'alinéa 2 sont de peu d'importance ou revêtent un caractère provisoire, ils peuvent être instruits selon les règles de la loi sur les constructions et installations diverses applicables à la procédure accélérée ou à la procédure par annonce de travaux. »

Quant au plan de réservation de sites routiers, la Ville de Genève relève qu'il donne la faculté au Grand Conseil d'adopter des plans de réservation de sites routiers en vue de la réalisation d'une voie publique. Ces plans qui sont des plans d'affectation du sol ont donc un effet contraignant à l'égard des tiers et limitent par conséquent les droits des propriétaires dont le bien-fonds se situerait sur l'emplacement des voies projetées.

En renvoyant pour la procédure aux articles 15 et suivants LaLAT, on en déduit que la commune disposera donc également d'un droit d'initiative pour ce type de plan. Cela n'est cependant pas clairement indiqué dans l'exposé des motifs et il convient de le préciser. Ces plans auraient des effets similaires à ceux prévus dans un plan d'extension.

Lors de la discussion qui a suivi l'exposé de la Ville, il est apparu que le département n'avait pas pensé au problème évoqué à l'article 7, alinéa 7, et est ouvert à trouver des solutions pour des aménagements à réaliser.

En ce qui concerne l'article 8, alinéa 3, le département pense que l'on vise ici les articles de la LaLAT et que c'est suffisant. Le rapport pourrait le préciser. M. Ferrazino le demande formellement.

L'Association des communes genevoises

Celle-ci s'est fait le relais de la Ville de Carouge qui, à l'article 7, alinéa 6, note : « L'exception quant à la nécessité d'une enquête publique ne peut être admise que si le projet est en conformité parfaite avec le PLQ ou le plan de site. »

La Fédération genevoise des métiers du bâtiment, représentée par M. Gabriel Barrillier, secrétaire général, et M. Nicolas Rufener, secrétaire général adjoint

M. Barrillier déclare qu'il s'agit d'un projet de loi positif qui va dans le sens d'une simplification des procédures. Il ajoute qu'il doute que cela permette de produire un logement de plus dans les six mois à venir (!).

L'Association genevoise pour la protection des villas et de leur environnement « Pic Vert », représentée par M^{me} E. Wood, MM. P. Banna et P. Schmidt

L'association fait savoir qu'elle n'a pas d'observation particulière à formuler au sujet de ce projet de loi. Elle se borne à constater que l'instrument législatif prévu pour la réservation des sites en vue de la réalisation d'une voie publique, soit le plan de réservation de sites routiers, offre une bien meilleure sécurité juridique à l'administré que l'instrument de l'effet anticipé négatif, utilisé de façon abusive dans les autres projets de lois et qui aurait pour effet de geler, sans prévisibilité aucune pour l'administré, durant plusieurs années, toute construction de villa sur un nombre indéterminé de périmètres sis dans la 5^e zone ordinaire.

Commentaires, amendements et votes article par article

Modifications à la loi sur les routes

Article 7, alinéas 2 et 3 (nouvelle teneur) et alinéas 5 à 8 (nouveaux) Compétences du département (nouvelle teneur)

Surveillance

Les alinéas 2, 3 et 5 ont été votés à l'unanimité.

Projets importants

Les alinéas 6 et 7 sont votés à l'unanimité.

Procédures simplifiées

Alinéa 8

Le département rappelle que les communes ont mal perçu le mot « agrément » dans le projet original. Aussi la formule suivante est choisie : « Lorsque les projets visés à l'alinéa 2... ».

La formule « ... selon les règles applicables à la procédure accélérée.. » est remplacée par « ... selon les règles de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988, applicables... » conformément au souhait de la Ville de Genève.

Le département fait savoir aux commissaire qu'après un entretien avec la Ville de Genève, celle-ci avait fait savoir qu'elle renonçait à ses autres remarques (limitation de l'appréciation des projets communaux soumis à l'approbation du DAEL au respect des exigences légales, à l'exclusion de critères subjectifs, s'agissant de modifications d'une voie de circulation secondaire ; insuffisance de précision quant à la portée du renvoi à la LCI).

L'alinéa 8 modifié est voté à l'unanimité de la commission.

Article 8 Compétences du Grand Conseil (nouvelle teneur)

Projets importants de voies publiques cantonales

Alinéa 1 Voté à l'unanimité.

Plans de réservation de sites routiers

Alinéa 2

La formulation « ... en vue de la réalisation d'une voie publique... » est remplacée par « ... en vue de la construction d'une voie publique... ».

L'alinéa 2 est voté à l'unanimité.

Alinéa 3

Un commissaire rappelle qu'à travers cet alinéa cette nouvelle procédure est offerte aux communes et au Grand Conseil.

L'alinéa 3 est voté à l'unanimité.

Alinéa 4

Cette disposition est inspirée de l'article 12 LEXT.

Les plans de réservation sont des plans d'affectation du sol qui peuvent être abrogés ou modifiés selon l'article 21 LaLAT. Ils n'ont pas de durée précise.

L'alinéa 4 est voté à l'unanimité.

Alinéa 5

Voté à l'unanimité.

Article 8A (abrogé)

Les procédures simplifiées sont reprises à l'article 7, alinéa 8.

Voté à l'unanimité.

*Article 95 (nouveau) Décisions du Grand Conseil**Alinéa 1*

Cet article ne figure pas dans le projet initial. Selon le département, sans cette disposition, il y a une incertitude sur les voies de recours. Il a paru judicieux d'ajouter cet article en indiquant le Tribunal administratif comme voie de recours.

Voté à l'unanimité.

Alinéa 2

Voté à l'unanimité.

*Modification à la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire**Article 13, alinéa 1, lettre j Autres plans d'affectations (nouvelle)*

Il a fallu ajouter une lettre pour les plans de réservation de site routier.

Voté à l'unanimité.

Vote global

Le projet de loi dans son ensemble est voté à l'unanimité (3 L, 2 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S, 3 AdG).

Aussi, la commission unanime vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de voter ce projet de loi.

Projet de loi (8392)

modifiant la loi sur les routes (L 1 10)
(simplification des procédures applicables aux projets routiers)

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

Article 1 Modifications

La loi sur les routes, du 28 avril 1967, est modifiée comme suit :

Art. 7, al. 2 et 3 (nouvelle teneur) et al. 5 à 8 (nouveaux) **Compétences du département (nouvelle teneur)**

Surveillance

² A ce titre, il statue sur les projets de création ou de modification de voies publiques cantonales et communales ainsi que des voies privées, y compris leurs dépendances avant leur exécution. L'autorisation de construire délivrée par le département est indépendante de la nécessité éventuelle d'obtenir une permission ou une concession pour une utilisation du domaine public en vertu de l'article 56.

³ L'autorisation du département porte sur le tracé, le gabarit, les alignements et les niveaux en veillant à ce que soient pris en compte : les besoins des piétons, valides ou handicapés, des deux-roues, des véhicules des transports publics et des services d'urgence, ainsi que les besoins de l'approvisionnement, des livraisons et de l'accès de la clientèle des commerces et des industries.

⁵ La loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 est, au surplus, applicable.

Projets importants de voies publiques communales

⁶ Tout projet important de création ou de modification de voies publiques communales est soumis à l'enquête publique, selon la procédure définie pour l'adoption des plans localisés de quartier, au sens des articles 1 et suivants de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929, et au préavis de la commission d'urbanisme. L'enquête publique n'a cependant pas lieu si le projet est compris à l'intérieur du périmètre d'un plan localisé de quartier ou d'un plan de site déjà adopté.

⁷ Le préavis de la commission d'urbanisme se fonde notamment sur une étude de la justification de la route projetée ainsi que de ses effets sur l'environnement, y compris sur l'affectation des bâtiments et installations avoisinants.

Procédures simplifiées

⁸ Lorsque les projets visés à l'alinéa 2 sont de peu d'importance ou revêtent un caractère provisoire, ils peuvent être instruits selon les règles de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988, applicables à la procédure accélérée ou à la procédure par annonce de travaux.

Art. 8 Compétences du Grand Conseil (nouvelle teneur)

Projets importants de voies publiques cantonales

¹ Le Grand Conseil est, en outre, compétent pour autoriser, par voie législative, les projets importants de création ou de modification de routes cantonales. L'article 7 est applicable par analogie.

Plans de réservation de site routier

² Le Grand Conseil est compétent pour adopter les plans de réservation de site routier en vue de la construction d'une voie publique dont la réalisation ne s'impose pas dans l'immédiat.

³ Les articles 15 et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, sont applicables par analogie à la procédure d'adoption de ces plans.

⁴ A partir de l'adoption par le Grand Conseil d'un plan de réservation de site routier, il ne peut être construit ou reconstruit aucun bâtiment qui nuirait d'une manière quelconque à l'exécution du plan.

⁵ Il ne peut être fait aux bâtiments existants sur l'emplacement des voies projetées que des réparations d'entretien proprement dit. Il ne peut être fait exception à cette règle que dans les cas d'incendie. Sur la demande des intéressés, le département peut les autoriser à construire sur l'emplacement des voies projetées, mais sans qu'il en résulte, en cas d'expropriation, une aggravation quelconque des charges de l'Etat ou des communes.

Art. 8A (abrogé)

Art. 95 Décisions du Grand Conseil (nouveau)

¹ Les décisions par lesquelles le Grand Conseil autorise, en application de l'article 8, alinéa 1, de la présente loi, les projets importants de création ou de modification de routes cantonales peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.

² Le délai de recours est de 30 jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi. L'article 35 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est applicable par analogie.

Art. 2 Modification à une autre loi

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. 13, al. 1, lettre j Autres plans d'affectation (nouvelle)

- j) les plans de réservation de site routier visés par la loi sur les routes, du 28 avril 1967.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 8392***Projet présenté par le Conseil d'Etat**Date de dépôt: 8 novembre 2000**Messagerie***Projet de loi****modifiant la loi sur les routes (L 1 10)***(simplification des procédures applicables aux projets routiers)*

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

Article 1 Modifications

La loi sur les routes, du 28 avril 1967, est modifiée comme suit :

Art. 7, al. 2 et 3 (nouvelle teneur) et al. 5 à 8 (nouveaux)**Compétences du département (nouvelle teneur)*****Surveillance***

² A ce titre, il statue sur les projets de création ou de modification de voies publiques cantonales et communales ainsi que des voies privées, y compris leurs dépendances avant leur exécution. L'autorisation de construire délivrée par le département est indépendante de la nécessité éventuelle d'obtenir une permission ou une concession pour une utilisation du domaine public en vertu de l'article 56.

³ L'autorisation du département porte sur le tracé, le gabarit, les alignements et les niveaux en veillant à ce que soient pris en compte : les besoins des piétons, valides ou handicapés, des deux-roues, des véhicules des transports publics et des services d'urgence, ainsi que les besoins de l'approvisionnement, des livraisons et de l'accès de la clientèle des commerces et des industries.

⁵ La loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 est, au surplus, applicable.

Projets importants

⁶ Tout projet important de création ou de modification de voies publiques est soumis à l'enquête publique, selon la procédure définie pour l'adoption des plans localisés de quartier, au sens des articles 1 et suivants de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929, et au préavis de la commission d'urbanisme. L'enquête publique n'a cependant pas lieu si le projet est compris à l'intérieur du périmètre d'un plan localisé de quartier ou d'un plan de site déjà adopté.

⁷ Le préavis de la commission d'urbanisme se fonde notamment sur une étude de la justification de la route projetée ainsi que de ses effets sur l'environnement, y compris sur l'affectation des bâtiments et installations avoisinants.

Procédures simplifiées

⁸ Lorsque des projets soumis à l'agrément du département au sens de l'alinéa 2 sont de peu d'importance ou revêtent un caractère provisoire, ils peuvent être instruits selon les règles applicables à la procédure accélérée ou à la procédure par annonce de travaux.

Art. 8 Compétences du Grand Conseil (nouvelle teneur)

Projets importants relatifs à des routes cantonales

¹ Le Grand Conseil est, en outre, compétent pour autoriser, par voie législative, les projets importants de création ou de modification de routes cantonales. L'article 7 est applicable par analogie.

Plans de réservation de site routier

² Le Grand Conseil est compétent pour adopter les plans de réservation de site routier en vue de la réalisation d'une voie publique dont la réalisation ne s'impose pas dans l'immédiat.

³ Les articles 15 et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, sont applicables par analogie en ce qui concerne la procédure suivie pour l'adoption de ces plans.

⁴ A partir de l'adoption par le Grand Conseil d'un plan de réservation de site routier, il ne peut être construit ou reconstruit aucun bâtiment qui nuirait d'une manière quelconque à l'exécution du plan.

⁵ Il ne peut être fait aux bâtiments existants sur l'emplacement des voies projetées que des réparations d'entretien proprement dit. Il ne peut être fait exception à cette règle que dans les cas d'incendie. Sur la demande des intéressés, le département peut les autoriser à construire sur l'emplacement des voies projetées, mais sans qu'il en résulte, en cas d'expropriation, une aggravation quelconque des charges de l'Etat ou des communes.

Art. 8A (abrogé)

Article 2 Modification à une autre loi

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. 13, al. 1, lettre j Autres plans d'affectation (nouvelle)

- j) les plans de réservation de site routier visés par la loi sur les routes, du 28 avril 1967.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler