

*Date de dépôt: 11 février 2003*

*Messagerie*

## **Rapport**

**de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>me</sup> et MM. Pierre Ducrest, René Koechlin, Olivier Vaucher, Florian Barro, Jean-Marc Odier, Michel Ducret, Nelly Guichard, Michel Parrat et Pierre Marti modifiant la loi générale sur les zones de développement (L 1 35)**

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### **Rapport de M. Gabriel Barrillier**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton, sous les présidences de M<sup>me</sup> Laurence Fehlmann Rielle, MM. Pierre-Louis Portier et René Koechlin (partiellement), a procédé à l'étude du projet de loi susmentionné lors de ses séances des 30 janvier, 27 février, 10 avril, 4, 11 et 18 décembre 2002 ainsi que du 8 janvier 2003.

Ont notamment assisté à ces séances, MM. G. Gainon, chef de la division de l'information du territoire et des procédures, G. Gardet, directeur et urbaniste cantonal, J.-Ch. Pauli, juriste, E. Da Broi, chef de la division juridique de la police des constructions. Les excellents procès-verbaux ont été rédigés par M<sup>me</sup> Jacqueline Meyer, procès-verbaliste.

**But du projet** : déposé le 29 mai 2001, ce projet de loi vise à remédier à la pénurie de logements en instaurant une procédure accélérée d'adoption du plan localisé de quartier dans un périmètre (PLQ), après que le Grand Conseil ait décrété l'urgence de la construction de logements ou de locaux d'activités (procédure extraordinaire).

Les auteurs du projet de loi ont précisé, dans leur exposé des motifs, que l'urgence est une notion politique et qu'il appartient bien au Grand Conseil de décider, en opportunité, s'il y a urgence à construire des immeubles destinés au logement ou à d'autres activités économiques.

L'entrée en matière est votée par 7 oui (3 L, 2 R, 2 PDC) contre 6 non (2 S, 2 AdG, 2 Ve).

### **Auditions :**

– **M. N. De Dardel, directeur du département de l'aménagement de la Ville de Genève, et M<sup>me</sup> M.-J. Wiedmer-Dozio, cheffe du service de l'urbanisme (27 février 2002)** : les représentants de la Ville expriment leur inquiétude et leur perplexité sur l'efficacité de cette proposition qui vise essentiellement à fusionner deux phases dans la procédure d'adoption d'un PLQ, soit de fondre la procédure d'opposition avec la procédure d'adoption par le Conseil d'Etat. Ils soulignent que ce projet d'accélération ne tient pas compte – s'agissant du moins de la Ville de Genève – de la durée des débats au conseil municipal, ni du délai référendaire qui suit la délibération. L'élaboration conjointe d'un PLQ entre l'Etat, les communes et leurs propriétaires leur apparaît comme problématique, surtout dans un délai de six mois après le début des démarches. La notion d'urgence est éminemment politique. Au total, les représentants de la Ville de Genève estiment que cette proposition limitera les droits de la population et de la commune et que finalement « l'aménagement se négocie » car, contrairement au passé, les projets actuels concernent des parcelles très restreintes et exigent une concertation approfondie.

– **Association des communes genevoises (ACG) représentée par MM. P. Plojoux, président, D. Mouchet, vice-président, et A. Rutsche, secrétaire général adjoint (10 avril 2002)** : tout en qualifiant d'objectif louable l'accélération des procédures en vue de remédier à la pénurie du logement, les représentants de l'ACG estiment que la méthode proposée n'est pas adéquate. Ils privilégient le travail de concertation en amont de façon à réduire au minimum les oppositions lors de la procédure d'enquête publique

et lors des délibérations politiques. Ils craignent que la limitation du délai de 6 mois pour l'élaboration d'un PLQ n'aboutisse à un appauvrissement de la qualité urbanistique. Tout en reconnaissant que les délais de réalisation sont trop longs, l'ACG émet un préavis négatif en appelant de ses vœux une plus grande coordination entre le plan directeur cantonal et les futurs plans directeurs communaux.

– **Association genevoise des promoteurs constructeurs représentée par MM. P. Pilet, président, Y. Perrin, vice-président, et J. Blanc, secrétaire-juriste (séance du 10 avril 2002)** : l'APCG présente une analyse très pessimiste de la situation actuelle dans le domaine du logement et constate une nouvelle fois que l'acte de construire est de plus en plus difficile. Aussi ses représentants estiment-ils que toute solution permettant de raccourcir les procédures serait la bienvenue car, en tant que professionnels de la construction, ils sont prêts à construire car c'est leur métier ! Pourtant, sur le fond, le projet de loi n'est, à leurs yeux, pas entièrement satisfaisant. Ils craignent qu'un débat au Grand Conseil pour déclarer l'urgence ne soit un facteur de ralentissement. Ils préfèrent un mécanisme plus rapide prévoyant que, à partir d'un certain seuil de pénurie (par exemple 2%), l'urgence soit automatiquement reconnue à l'adoption d'un PLQ. Cette clause permettrait de « gagner » de 1 à 6 mois dans la procédure d'adoption. Le délai de 6 mois à partir de la déclaration d'urgence que proposent les auteurs du projet de loi leur paraît tout à fait réaliste. D'une façon générale, l'APCG est consciente de l'utilité de régler le plus possible de problèmes durant la première concertation, en amont du projet.

– **Fédération des associations de quartiers et d'habitants (séance du 10 avril 2002) représentée par M. Y. Jeanmairé** : le représentant de la fédération s'étonne d'emblée que l'on puisse décréter l'urgence de construire car cela équivaut à supprimer des possibilités d'opposition. Il estime que ce projet de loi ne permettra aucun gain de temps et « tuera une certaine forme de démocratie ».

**Débats au sein de la Commission** : ceux-ci ont été fort nourris car ils sont à la mesure des divergences profondes et des tensions régnant au sein de la classe politique aux niveaux cantonal et communal au sujet des mesures à prendre pour lutter contre la pénurie de logements. Celle qui est proposée touche à la procédure d'adoption des plans localisés de quartier (PLQ). C'est

un point très sensible car il concerne directement plusieurs domaines fondamentaux de l'organisation de la société, à savoir : l'aménagement du territoire, les exigences du droit fédéral, les droits populaires, l'autonomie communale, le travail de l'administration et des professionnels, le droit d'opposition des habitants, etc. L'expérience montre que toute proposition de modifier cette législation, d'où qu'elle vienne, se heurte immédiatement à une levée de boucliers et des réticences très fortes des uns et des autres. Le débat qui s'est poursuivi durant plusieurs séances de la commission l'a une nouvelle fois démontré.

Aussi, suite aux auditions, ainsi qu'aux avis pertinents et à l'expérience accumulée par les autorités ces dix dernières années, la Commission a suspendu ses travaux pendant plusieurs mois pour laisser le temps au Département de procéder aux analyses demandées et, le cas échéant, faire des propositions pour remanier le projet de loi, possibilité qui fut aussi sollicitée par les représentants de la majorité.

Lors de la reprise des travaux le 4 décembre 2002, les représentants du Département donnent le résultat de leurs travaux et font une analyse de la conformité du projet, notamment avec le droit de recourir au sens de la législation fédérale.

#### Renseignements techniques sur la procédure et l'expérience accumulée :

Il est rappelé que la procédure d'adoption des PLQ – notamment lorsqu'elle est le fait du DAEL – exige tout un travail de renseignements qui se situe en amont de la première phase prévue par la loi (préparation). Ensuite, la préparation de l'élaboration du projet lui-même est soumise au préavis de différentes commissions, à l'exécutif de la commune et à certains propriétaires. La deuxième phase (préconsultation) peut ensuite avoir lieu, par la mise à l'enquête publique, les propriétaires étant avisés par lettre recommandée. Le Département sollicite des observations par 4 publications dans la FAO et par une large information à la population. Il traite les observations reçues, quelle que soit leur provenance, toutes les lettres reçoivent une réponse. Au moment de l'enquête publique, la commune est avisée et reçoit la demande de mettre le projet à l'ordre du jour du conseil municipal. Ce dernier a 45 jours pour rendre le préavis communal, délai systématiquement dépassé par la Ville de Genève. Le préavis du conseil municipal est sujet à référendum. S'il est lancé, la procédure est stoppée. Le Département prépare la procédure d'opposition qui est ouverte aux personnes touchées dans leurs droits et à la commune. Si elle fait opposition la commune est auditionnée par le Conseil d'Etat qui statue par arrêté. Puis, le PLQ, adopté par le Conseil d'Etat, peut encore faire l'objet d'un recours au

Tribunal administratif, puis au Tribunal fédéral. Seules ont qualité pour agir les personnes ayant fait opposition. La procédure d'adoption d'un PLQ est pratiquement la même lorsqu'il est initié par une commune.

L'analyse du DAEL montre que, depuis 1997, 67 PLQ ont été adoptés par le Conseil d'Etat. La durée moyenne des procédures depuis le premier dessin est de 604 jours, soit 1 an et 8 mois. La durée de la procédure seule est de 1 an et 3 mois. En Ville de Genève, elle est de 509 jours et respectivement de 405 jours. La moyenne est plus élevée pour un PLQ qui a mis 5 ans pour être adopté, mais c'est un cas particulier. Tous les projets qui ont duré plus de 1000 jours comportent conjointement une modification de zone et requièrent un vote du Grand Conseil. Il est précisé que les données ci-dessus ne prennent pas en compte les PLQ qui n'ont pas encore été adoptés. Des exemples sont d'ailleurs donnés par l'un des commissaires membre de l'Entente de PLQ (plus de 1000 logements), initiés il y a plus de 5 ans et qui n'ont pas encore abouti. Le Département connaît bien ces cas qui présentent tous des difficultés, soit que l'Etat n'est pas maître du projet, que la commune hésite entre plusieurs solutions d'implantations ou qu'ils se heurtent à des modifications de zones délicates.

#### Aspects juridiques de la procédure, notamment d'opposition :

Le DAEL considère que la durée des recours ne peut être estimée que sur les PLQ adoptés ces 5 dernières années et non sur ceux qui sont en cours d'adoption. Ainsi, 26 PLQ ont fait l'objet d'opposition, soit environ 40 %. Il en résulte que 60 % n'ont pas fait l'objet d'opposition. Après adoption, 7 ont fait l'objet de recours au Tribunal administratif. Traduit en terme d'opposants, cela fait 763 personnes ayant fait opposition au Conseil d'Etat. Toutefois, seules 21 personnes ont persisté au Tribunal administratif. Il n'y a eu, durant cette période, aucun recours au Tribunal fédéral. En calculant la durée moyenne du traitement des oppositions, il faut distinguer les PLQ faisant l'objet d'une modification de zone (6), pour lesquelles elle a été de 681 jours. Pour les autres, la durée de traitement a été de 116 jours (4 mois). Pour les 7 recours au Tribunal administratif, la durée a été de 1 an.

Tel que cela ressort du projet de loi, la suppression de la procédure d'opposition n'aurait fait gagner que 4 mois aux 7 projets qui ont fait l'objet de recours au Tribunal administratif. En revanche, cette mesure d'accélération risquerait de faire perdre plus de temps aux autres, puisque les recours ne pourraient se faire qu'au tribunal. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) prévoit qu'il y ait au moins une autorité de recours qui puisse juger l'opportunité du plan (art. 33, al. 3, lettre b, de la LAT : libre pouvoir d'examen). De son côté, l'article 98A de la loi fédérale

d'organisation judiciaire prévoit que « les cantons instituent des autorités judiciaires, statuant en dernière instance cantonale, dans la mesure où leurs décisions peuvent directement faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ». L'alinéa 3 précise que « la qualité pour recourir et les motifs de recours doivent être admis au moins aussi largement que pour le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ». Enfin, les représentants du DAEL constatent que le fait de coupler l'enquête publique avec la procédure d'opposition empêcherait de répondre aux observations et, éventuellement, d'en tenir compte. Certes, le projet de loi ne supprime pas la procédure d'opposition mais, à leurs yeux, empêcherait des retouches du projet de PLQ qui devrait être repris dès le début pour toute modification ultérieure. En outre, les chiffres ci-dessus démontrent qu'il y aurait une décreue des oppositions au fur et à mesure de l'avancement des projets.

Au début de la séance du 11 décembre 2002, le DAEL complète encore son analyse chiffrée, à savoir que, sur 34 PLQ, 25 ont fait l'objet d'observations, 15 d'oppositions et 7 ont été au Tribunal administratif. Traduit en nombre de logements, les 34 PLQ considérés représentaient 2096 logements et les recours au Tribunal administratif concernaient 837 logements. En termes de durée, il faut faire une distinction entre les PLQ adoptés avec une modification de zone simultanée et les autres. Le DAEL s'est aperçu que le temps qui s'écoule depuis la fin de la procédure d'opposition et l'adoption du PLQ augmente grandement cette durée.

Reprenant le fond du problème, le Département a préparé un texte qui est distribué et qui propose de remanier la procédure de l'enquête publique en la rendant facultative en cas d'accord des propriétaires sur un périmètre compris dans celui d'un plan directeur de quartier en force depuis moins de 10 ans. En cas d'absence d'enquête publique, le DAEL transmettrait alors directement à la commune le projet de PLQ pour adoption par le conseil municipal dans un délai de 45 jours à compter de la réception du projet de plan. Le silence de la commune équivaldrait à l'approbation du PLQ sans réserve. De plus, seules des modifications essentielles du projet de PLQ pourraient exiger une nouvelle procédure. Aux yeux du Département ne seraient pas essentielles les modifications qui ont notamment pour effet de réduire le périmètre d'un projet de PLQ, l'indice d'utilisation du sol ou encore le gabarit des bâtiments envisagés.

Suite à cette présentation, la Commission décide par 7 oui contre 6 non de poursuivre les travaux, ce qui signifie que la majorité n'a pas accepté la proposition d'un commissaire de se prononcer à nouveau sur le vote d'entrée en matière. Dans la même foulée, les commissaires de l'Entente s'engagent à

remanier leur projet de loi pour tenir compte des travaux de la Commission et des propositions présentées par le DAEL.

Séance du 18 décembre 2002 : l'Entente propose d'ajouter un alinéa 3 à l'article 5A de la loi générale sur les zones de développement donnant compétence au Grand Conseil de demander, par voie de motion, que le Département mette au point un avant-projet de PLQ en liaison avec les propriétaires et les communes. Cette procédure est déjà utilisée dans le cadre de la LaLat pour initier une procédure de déclassement. Il suffirait donc de remanier l'article 5A LGZD et de laisser en l'état le reste de la procédure actuelle. Cette proposition répond aux réflexions faites jusqu'ici sur la fusion des procédures et a le mérite d'abandonner la notion d'urgence. A ce stade du débat, les représentants de l'Alternative estiment qu'il y a abandon du projet de loi initial, lequel devrait être retiré en faveur d'un autre projet de loi. Ils s'insurgent sur cette façon de procéder. La majorité rétorque que le projet de loi initial n'est pas dénaturé, puisque deux éléments essentiels qu'il contient demeurent, à savoir 1. le droit d'initiative accordé au Grand Conseil pour l'adoption d'un PLQ et 2. la procédure accélérée avec un délai de six mois pour élaborer l'avant-projet. Dès lors, ces modifications ne méritent pas un nouveau projet de loi. Penser le contraire équivaudrait à tomber dans un formalisme excessif puisque l'objectif reste le même, à savoir accélérer l'adoption d'un PLQ. Par ailleurs, il est normal que des projets de loi ressortent profondément remaniés d'un examen approfondi en commission. Les représentants du DAEL reconnaissent d'ailleurs que les propositions de l'Entente sont à replacer dans le même contexte général du projet déposé.

Au début de la séance du 8 janvier, le DAEL remet aux commissaires un tableau récapitulatif de la loi actuelle et future ainsi qu'un projet de loi reformulé intégrant les différentes propositions présentées au cours des débats.

### **Adoption du projet de loi ainsi modifié :**

Article 5 A, alinéa 3, LGZD : deux commissaires de l'Entente proposent, d'une part, de supprimer le membre de phrase « fondée sur un plan directeur de quartier » et, d'autre part, de porter le délai des 6 mois à 12 mois, le président du DAEL précisant qu'en cas d'acceptation du premier amendement il se rallierait au deuxième amendement.

Les deux amendements sont acceptés par 8 oui (UDC + Entente) contre 7 non (Alternative).

L'article 6, alinéa 4, LGZD (enquête publique facultative) est accepté par 8 oui (UDC + Entente) contre 3 non (2 Ve et 1 AdG) et 4 absentions (3 S et 1 AdG).

Article 6, alinéa 5 (projet de décision) : adopté à l'unanimité.

Article 6, alinéa 6 (modification singulier d'un PLQ en cours de procédure). Deux amendements sont proposés :

Le premier, présenté par les Verts, propose de remplacer « fondamental » par « important ». Il est refusé par 8 non (UDC + Entente) contre 7 oui (Alternative).

Le second, présenté par un commissaire libéral, propose de supprimer le mot « urbanistique ». Il est accepté par 8 oui (UDC + Entente) contre 4 non (2 S, 2 AdG) et 3 abstentions (2 Ve et 1 S).

Au vote d'ensemble, cet alinéa est accepté par 8 oui (UDC + Entente) et 7 non (Alternative).

Les alinéas 7 et 8 sont acceptés à l'unanimité.

Alinéa 9 (décision sur opposition et adoption du plan) : un commissaire libéral propose de modifier la deuxième phrase du texte, à savoir : « s'il a apporté des modifications à celui-ci, le Conseil d'Etat rouvre tout ou partie de la procédure... ».

Cette proposition est acceptée par 8 oui (UDC + Entente) contre 6 non (3 S, 2 Ve et 1 AdG) et une abstention (AdG).

Ainsi remanié, l'alinéa 9 est accepté par 8 oui (UDC + Entente) contre 7 non (Alternative).

Le texte est voté dans son ensemble par 8 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 7 non (3 S, 2 Ve, 2 AdG).

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



## **Projet de loi (8529)**

### **modifiant la loi générale sur les zones de développement (L 1 35)**

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

#### **Art. 1      Modifications**

La loi générale sur les zones de développement, du 25 juin 1957, est  
modifiée comme suit :

#### **Art. 5A, al. 3      (nouveau)**

##### ***Proposition du Grand Conseil***

<sup>3</sup> Lorsque le Grand Conseil le demande par voie de motion, le département  
met au point un projet de plan localisé de quartier, conformément à l'alinéa 1  
et en liaison avec les propriétaires concernés. Dans un délai de 12 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'article 6.

#### **Art. 6, al. 4 à 9 (nouveau teneur, les alinéas 8 à 13 devenant 10 à 15)**

<sup>4</sup> L'enquête publique visée à l'alinéa 1 est toutefois facultative en cas d'accord  
des 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.

##### ***Projet de décision***

<sup>5</sup> Au terme de la procédure fixée aux alinéas 1 à 4, le département examine si  
des modifications doivent être apportées au projet de plan localisé de quartier  
pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal.

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

<sup>6</sup> 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.

### ***Publication***

<sup>7</sup> A l'issue du délai référendaire, le projet de plan localisé de quartier fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.

### ***Opposition***

<sup>8</sup> 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

### ***Décision sur opposition et adoption du plan***

<sup>9</sup> 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 essentielles à celui-ci, le Conseil d'Etat rouvre tout ou partie de la procédure prévue au présent article. Le délai prévu par la présente disposition est suspendu en cas d'ouverture d'une nouvelle procédure d'opposition ou de procédure menée simultanément avec celle relative à un projet de modification du régime des zones, dans l'hypothèse visée à l'alinéa 10, dernière phrase. L'adoption du plan fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle.

## **Article 2            **Modification à une autre loi (L 1 40)****

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

### **Art. 1 al. 4 (nouveau)**

#### ***Proposition du Grand Conseil***

<sup>4</sup> Lorsque le Grand Conseil le demande par voie de motion, le département met au point un projet de plan localisé de quartier, conformément à l'alinéa 2 et en liaison avec les propriétaires concernés. Dans un délai de 12 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'article 5.

**Art. 5, al. 4 à 6 (nouvelle teneur, les alinéas 5 à 13 devenant 7 à 15)**

<sup>4</sup> L'enquête publique visée à l'alinéa 1 est toutefois facultative en cas d'accord des 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.

***Projet de décision***

<sup>5</sup> Au terme de la procédure fixée aux alinéas 1 à 4, le département examine si des modifications doivent être apportées au projet de plan localisé de quartier pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal.

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

<sup>6</sup> 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.

***Publication***

<sup>7</sup> A l'issue du délai référendaire, le projet de plan localisé de quartier fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.

***Opposition***

<sup>8</sup> 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

***Décision sur opposition et adoption du plan***

<sup>9</sup> 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 rouvre tout ou partie de la procédure prévue au présent article. Le délai prévu par la présente disposition est suspendu en cas d'ouverture d'une nouvelle procédure d'opposition ou de procédure menée simultanément avec celle relative à un projet de modification du régime des zones, dans l'hypothèse visée à l'alinéa 10,

---

dernière phrase. L'adoption du plan fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle.

*Date de dépôt : 11 février 2003*

*Messagerie*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### **Rapport de M. Alain Etienne**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Nous sommes tous et toutes d'accord pour dire qu'il faut chercher à répondre rapidement à une pénurie de logement qui sévit dans le canton et trouver les moyens d'accélérer raisonnablement les procédures. Mais les moyens pour y parvenir divergent en fonction des sensibilités politiques. Preuve en est l'étude de ce projet de loi !

### **Une procédure d'exception dangereuse...**

Le projet de loi initialement déposé et renvoyé en commission concerne l'adoption des plans localisés de quartier, ci-après PLQ. Il comprend deux volets : l'urgence décrétée par voie législative et un délai de 6 mois pour élaborer le plan. Il instaure donc une procédure extraordinaire. Il ne vise pas – aux dires des auteurs de la proposition – d'une situation normale. Il cherche à passer par-dessus certaines règles habituelles pour éviter des recours.

Mais quels seraient les critères pour décréter l'urgence ? A partir de quel seuil de pénurie de logement l'urgence serait-elle reconnue automatiquement à tout PLQ. Des mesures d'applications seraient-elles inscrites dans la loi. Défend-on des logements sociaux dans la loi ? Voici les questions que nous nous posons. Il est intéressant d'entendre qu'un commissaire (L) ne veut pas que l'urgence soit définie. Tout cela est laissé à l'appréciation du Grand Conseil.

Ce projet de loi est préoccupant car il viole les articles de la LaLat. Des compétences sont perdues au profit du Grand Conseil. Ce projet de loi pose véritablement des problèmes démocratiques flagrants. La commune se verrait privée de son droit de recours. Ce qui n'est pas admissible. L'Association des communes genevoises et la Ville de Genève sont venues nous le confirmer.

Le délai proposé de 6 mois paraît aussi insuffisant. Les plans directeurs communaux peuvent régler des problèmes en amont car ils permettent de mettre en adéquation le plan directeur cantonal et le développement des communes. Tout cela va contribuer à réduire les délais. Compte tenu de l'article 3 de la LGZD reproduit ci-dessous le délai de 6 mois paraît bien insuffisant pour régler ce qui est demandé.

### **Art. 3** *Plans localisés de quartier*

#### **Contenu**

<sup>1</sup> *Les plans localisés de quartier prévoient notamment :*

- a) le périmètre d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire;*
- b) les espaces libres, privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants;*
- c) les terrains réservés aux équipements publics;*
- d) la végétation à sauvegarder ou à créer;*
- e) les places de parcage et les garages.*

<sup>2</sup> *En outre, ils prévoient les éléments de base du programme d'équipement, soit :*

- a) le tracé des voies de communication projetées et les modifications à apporter aux voies existantes, ainsi que les alignements le long ou en retrait de ces voies, en distinguant les voies publiques cantonales, communales ou privées; dans tous les cas, il est tenu compte de la protection du cadre de vie;*
- b) les emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public;*
- c) les conduites d'eau et d'énergie ainsi que les systèmes d'assainissement des eaux usées et pluviales nouveaux ou existants, établis en coordination avec la planification pouvant résulter d'autres instruments. Sont également prévus, le cas échéant, les secteurs contraignants de gestion des eaux pluviales, conformément au plan général d'évacuation des eaux de la commune.*

<sup>3</sup> *Les plans localisés de quartier indiquent, le cas échéant :*

- a) les bâtiments déclarés maintenus en raison de leur intérêt, l'article 90, alinéa 1, de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, étant applicable par analogie aux travaux exécutés dans ces immeubles, sous réserve de cas d'intérêt public;*
- b) les remaniements parcellaires nécessaires à la réalisation du plan;*
- c) les bâtiments dont la démolition est prévue et les arbres à abattre.*

A plusieurs reprises, un commissaire (L) affirme qu'il était plus facile de construire dans les années 70, que les plans d'aménagement prenaient 8 mois pour être élaborés et qu'aujourd'hui, selon une étude très sérieuse des milieux immobiliers, il faut entre 7 et 14 ans pour mener à terme un projet ! Forcément, autrefois il suffisait de trouver un terrain libre, en zone agricole de toute évidence, de le déclasser puis de construire ! Aujourd'hui, les contextes se modifient. L'agglomération urbaine s'est développée. Les terrains sont plus difficiles à trouver. Il faut chercher à convaincre, proposer un urbanisme et une architecture de qualité.

Le procès qui est fait à la multiplicité des procédures est injuste. Ces procédures qui découlent d'un arsenal législatif, ont bien souvent, soit dit en passant, été adoptées par un parlement à majorité de droite ou sont des lois d'application de lois fédérales. Les quatre années qui ont vu une majorité de gauche au parlement n'ont pas suffi pour bouleverser fondamentalement la législation cantonale ! Les études d'impact, par exemple, qui sont si souvent décriées, permettent de faire évoluer dans le bon sens les projets. Les préavis de la Commission des monuments, de la nature et des sites aident aussi à intégrer le mieux possible les projets dans leur environnement et à refuser les mauvais projets.

Certes, l'acte de construire est de plus en plus complexe mais l'acte de construire doit aussi garantir la qualité de la vie des habitants et des habitantes des futurs quartiers.

### **Agir en amont**

On peut également se demander en quoi ce projet de loi va accélérer les procédures. La fusion des deux phases enquête publique et procédure d'opposition ne fait pas gagner du temps ! Il est préférable d'avoir des négociations en amont et de prendre connaissance de la nature des oppositions.

Ce projet de loi cherche à supprimer une enquête publique. On se réserve alors des problèmes par la suite avec le risque que la procédure soit plus longue. Il est donc nécessaire d'avoir une concertation au départ. Si l'on supprime la procédure d'opposition, on va inévitablement retrouver des recours au tribunal administratif. Actuellement, les oppositions sont traitées par le département, cela va plus vite. En supprimant l'opposition, on donne le pouvoir au Tribunal administratif. La procédure d'opposition permet d'intégrer les modifications au projet et de supprimer les oppositions potentielles. On peut aussi ouvrir la procédure d'opposition dès que la

commune a rendu sa décision. Le PLQ est adopté par le Conseil d'Etat et peut faire l'objet de recours au Tribunal administratif ou au Tribunal fédéral. Il est rappelé que seules ont qualité pour agir les personnes ayant fait opposition.

Un commissaire (L) prétend que la procédure d'opposition n'est pas supprimée mais qu'elle se fait simultanément à l'enquête publique. Coupler l'enquête publique et la procédure d'opposition empêcherait de répondre aux observations et éventuellement d'en tenir compte. Le projet de loi tel que proposé au départ empêche de faire des retouches. Il faut admettre qu'il y a effectivement une baisse des oppositions au fur et à mesure de l'avancement du projet dans la procédure. Le fait de cumuler les deux procédures va augmenter le nombre de personnes pouvant recourir au Tribunal administratif. De plus, il y a un risque que toutes les lettres vont devoir être traitées comme des oppositions. Pour information, le département nous informe que, sur 34 PLQ, 25 font l'objet d'observations, 15 font l'objet d'oppositions et 7 vont au Tribunal administratif.

### **Que faire des oppositions ?**

Que faut-t-il faire lorsqu'il y a opposition à un projet ? L'Entente est-elle d'accord d'exproprier les propriétaires quand il y a urgence ? L'Entente est-elle d'accord de restreindre les droits des propriétaires ? Le département fait des plans de quartier particuliers quand on n'a pas l'accord des propriétaires. C'est plus lent car les parcelles sont diverses. Comment peut-on faire pour que les intérêts des propriétaires d'un terrain soient rapidement réglés ? Il est donc plus que nécessaire d'avoir une politique foncière cohérente. Celle-ci est prévue dans le plan directeur cantonal et le DAEL n'est pas inactif dans ce domaine. Rappelons ici que l'entente a combattu l'initiative 21 sur la taxation des plus-values foncières qui prévoyait l'instauration d'un fonds de compensation permettant l'achat de terrains.

L'exemple de la campagne Gardiol est cité. Il est rappelé que le projet a démarré parce que l'Etat et la CIA ont acheté la parcelle. La perte de temps n'est pas due à l'établissement des PLQ.

### **Question de méthode...**

Après ces premières discussions, les commissaires de l'Entente voyant les limites de leur proposition, convaincus par les arguments avancés, se ravisent et décident alors, dans un élan angélique, de présenter quelque chose de différent : donner le droit d'initiative au Grand Conseil pour l'adoption d'un



PLQ et prévoir une procédure accélérée avec un délai de 6 mois pour l'élaboration de l'avant-projet. L'idée de l'urgence est donc abandonnée.

Faut-il alors donner ce pouvoir au Grand Conseil ?

Bien que cette nouvelle proposition paraisse intéressante, il est rappelé que, lorsque le Grand Conseil demande une modification de zone par voie de motion, ce n'est pas la même chose que l'élaboration d'un PLQ qui comprend tout un contexte. Les députés vont-ils fournir une esquisse de plan en annexe de la proposition de motion ? De plus, le département aurait toujours 6 mois pour élaborer un PLQ. Avec toutes les consultations qui s'imposent, cela paraît court. Lorsqu'un projet est bloqué, les députés vont-ils joindre à la motion un autre projet à réaliser ? Vont-ils demander l'expropriation ?

Le département propose alors un amendement qui fait référence à l'existence d'un plan directeur de quartier pour élaborer un projet de plan localisé de quartier. Des commissaires de l'Entente ne sont pas d'accord avec cette proposition et rappellent que le but est de donner un coup d'accélérateur quand il n'y a pas de plan de quartier et que l'on désire en avoir un rapidement.

Il est rappelé qu'actuellement un plan de quartier se fait sur la base d'un projet déposé. On utilise un avant-projet architectural pour construire le plan de quartier qui correspond à une demande d'un constructeur. Un plan de quartier est une vraie compétence qui nécessite des vérifications techniques. Le plan directeur communal ne va pas assez dans la finesse. Il ne peut jouer le rôle d'un PLQ. Il n'est pas admissible de faire un PLQ sur la base d'une motion. Lorsque le Grand Conseil prend une initiative, il n'y a pas de projet. Il n'est donc pas possible d'élaborer un plan en 6 mois.

### **Construire rapidement des logements... une volonté partagée par tous et toutes !**

A la question « Est-ce que l'on veut essayer de construire rapidement des logements pour répondre aux besoins de la population ? » la réponse est oui ! Le chef du département rappelle que pour établir un PLQ il faut un partenaire. Etablir un tel plan sans projet ne fonctionnera jamais. Par contre, une demande de déclassement par le Grand Conseil est un acte simple. C'est totalement différent d'un plan de quartier. La difficulté réside dans la maîtrise des terrains. Il ajoute qu'il faut des promoteurs pour construire ! Nous sommes tous d'accord pour construire. Le problème est que la population n'en veut pas. L'essentiel du travail est de convaincre la population que l'acte de construire est une nécessité sociale. On essaie de faire croire qu'en changeant les règles du jeu on améliore les choses, mais la réalité c'est la résistance à la construction.

## **Passage en force...**

Après avoir renoncé à l'urgence, les commissaires de l'Entente refusent la proposition du département, à savoir : faire référence à un plan directeur de quartier existant lorsque le Grand Conseil demande par voie de motion un PLQ. Le délai est porté à 12 mois. Maigre consolation !

La méthode employée est inacceptable. La minorité revendique un esprit plus constructif. On est face à une modification fondamentale du projet de loi initialement proposé. La meilleure des solutions aurait été de retirer le projet de loi et d'en soumettre un autre sur la base des discussions qui ont eu cours en commission en cherchant un plus large consensus. Cette méthode aurait eu le mérite d'avoir un débat en plénière sur un nouveau projet bien meilleur.

Quelle amélioration ? Le débat a-t-il vraiment avancé ? La solution ne convient au département que partiellement puisque l'amendement a été vidé de sa substance. Toutefois, reconnaissant le temps qu'il faut pour élaborer un PLQ, les commissaires de l'Entente ont accepté... de rallonger la procédure de 6 mois. Nous constatons que le projet de loi ne ressemble en rien à celui qui a été déposé à l'origine. L'Alternative ne participa pas à cette mascarade ! Si l'Entente du parlement recherche un consensus, la méthode employée n'est pas la bonne et les prétendues avancées ne résoudront en rien les problèmes évoqués. L'acte de construire demande un minimum de dialogue.

Nous avons une réelle volonté d'offrir des logements à ceux qui en ont besoin. Mais en l'état, le projet de loi tel qu'il ressort de la commission n'est pas sérieux, il n'améliore en rien la situation. Une nouvelle fois, l'ambition affichée au départ ne tient pas la distance !

Pour toutes ces raisons, la minorité de la commission vous demande de refuser ce projet de loi.

*Date de dépôt : 11 février 2003*

*Messagerie*

## RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

### **Rapport de M. Rémy Pagani**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La majorité de droite de la commission a fait un réel effort pour améliorer son projet de loi relatif à la modification de la loi générale sur les zones de développement, notamment pour abandonner l'idée d'une procédure accélérée qui n'aurait eu d'accélééré que le nom et n'aurait conduit, dans la pratique et paradoxalement, qu'à augmenter les délais de ces mêmes procédures. Il faut ici le relever. En effet, les personnes et instances intéressées n'auraient pu s'exprimer que pro forma. Leurs remarques, pertinentes ou non, n'auraient de toute façon pas pu être prises en compte dans le courant de la procédure juridique envisagée par ce projet de loi. Ces personnes auraient dès lors été amenées à intervenir systématiquement sur le plan judiciaire après l'adoption du plan, et cela avec des chances de succès plus grandes qu'actuellement, puisque le projet de plan une fois mis à l'enquête, en pratique, ne pouvait quasiment plus être modifié par la suite, quand bien même l'on viendrait à s'apercevoir de défauts majeurs. Dès lors, ce projet de loi n'aurait fait que rallonger les délais qu'il voulait réduire. En effet, aujourd'hui, dans la plupart des cas, ces remarques sont prises en compte au stade des observations, par le biais de modification successives et plus ou moins légères des plans, en vue de parvenir à un certain consensus.

La commission, unanime, a apprécié les statistiques établies par les fonctionnaires du département qui ont permis de contrôler qu'effectivement les délais de traitement par l'administration des plans localisés de quartier mis à l'enquête publique n'étaient pas si importants que certains voulaient le faire croire. Il faut ici remercier les auteurs des statistiques pour cet important travail.

Toutefois force est de constater que si un laps de temps important peut parfois s'écouler dans certains dossiers, à vrai dire plutôt rares, c'est en amont de la mise à l'enquête publique, suite à des demandes de renseignement probablement mal ficelées ou qui soulèvent d'importants problèmes non pas de procédure, mais de politique générale dont la responsabilité incombe à divers acteurs et non pas au seul département comme d'aucuns tentent de l'accréditer (communes, particuliers et parfois même la population, qui à certains endroits et légitimement a déjà manifesté le désir de voir préserver son cadre de vie). A cet égard, il ne fait pas de doute que la pression exercée par certains milieux de promoteurs et de propriétaires, qui ne peuvent concevoir de réponses que positives à leurs projets, peut être de nature à amener le département à adopter une attitude timorée et demander des compléments, entamer des discussions avec les requérants dans la perspective qu'ils acceptent de modifier leurs projets, de manière à les rendre présentables, pour pouvoir en fin de compte leur délivrer une réponse qui soit à tout prix favorable. Il ne serait pas étonnant que ces milieux soient ceux-là mêmes qui, après coup, n'hésitent pas à se plaindre de la lenteur des réponses du département... De ce point de vue, on peut se demander s'il ne faudrait pas effectivement donner un délai de réponse aux demandes de renseignement, pour obliger le département à rendre une réponse qui soit, le cas échéant, négative. Cela clarifierait la situation et éviterait que des reproches de nature purement formelle puissent être adressés au département, alors que le dossier de base est reconnu comme mauvais ; les requérants devraient alors prendre sur eux-même de présenter des dossiers bien ficelés et sérieux.

Bref, dès lors que les questions relevant des procédures d'urgence étaient réglées, le département a fait différentes propositions pour tenter de réduire, si faire se peut, la durée de la procédure d'adoption des plans de quartier. Lors des débats qui ont suivi le dépôt de ces amendements, certaines questions ont été rapidement abordées, en particulier pour l'une d'entre elles, sans apprécier correctement ces effets. C'est pourquoi, après réflexion, nous avons rédigé ce rapport de minorité dans la mesure où certains amendements acceptés par la commission posent de réels problèmes juridiques. En effet, il faut revenir sur les alinéas 6 et 9 de l'article 6 de la L 1 35, tels qu'ils sont ressortis des travaux de la commission, pour comprendre qu'en l'état, s'ils étaient adoptés par le Grand Conseil, ils conduiraient à un véritable pataquès juridique.

## Un amendement pas si anodin

### *Alinéa 6*

La majorité de la commission a souhaité abandonner la précision selon laquelle sont des modifications « *essentiels* » du projet de plan localisé de quartier, nécessitant la réouverture complète de la procédure, celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques « *urbanistiques* ». Cela au motif qu'il allait de soi que les caractéristiques d'un PLQ sont *urbanistiques*, cet adjectif étant dès lors superflu.

Cet adjectif imprimait pourtant bien l'idée selon laquelle la notion de changement d'un projet de PLQ en cours de procédure doit être considérée avant tout à l'aune de la modification de l'image d'urbanisme d'ensemble, plutôt qu'aux seules conséquences de ces modifications, envisagées du strict point de vue du droit de propriété. Parce qu'il est bien entendu que, d'un point de vue strictement individuel, pour le propriétaire concerné, chaque modification du projet de PLQ touchant spécifiquement son terrain a toutes les chances d'être perçue comme un changement fondamental d'une caractéristique essentielle du PLQ, nécessitant donc l'ouverture d'une nouvelle procédure (enquête publique, nouveau préavis du Conseil municipal, etc.).

Mais puisque c'est un pléonasme que de qualifier d'urbanistiques les caractéristiques d'un projet de PLQ, le rapporteur de minorité veut bien se rallier sur ce point à la décision de la majorité. Non sans relever, au passage, la contradiction qui consiste à se montrer très sévère quant au changement, qui devra être « *fondamental* » et ne saurait se contenter d'être « *important* », mais beaucoup moins précis quant aux « *caractéristiques* » proprement dites du PLQ, qu'il n'est donc pas nécessaire de qualifier.

## Des querelles d'interprétation en perspective

### *Alinéa 9*

Le texte proposé par le département lors des débats avait la teneur suivante :

*« 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 (...)».*

Hormis l'adjonction d'un délai (souligné), cet article ne fait que reprendre le texte légal actuel, parfaitement pertinent.

Voulant « établir un parallèle » avec l'alinéa 6, qui traite de la modification d'un projet de plan localisé de quartier en cours de procédure, la majorité, en fin des travaux de la commission et pressée d'en finir, a suivi un amendement proposé hâtivement par le député M. Muller, consistant à ajouter le mot « essentielles » quelque part dans le texte, ce qui donne :

*« S'il a apporté des modifications essentielles à celui-ci, le Conseil d'Etat rouvre tout ou partie de la procédure prévue au présent article. »*

Ce faisant, l'alinéa 9 reprend effectivement la notion de « *modifications essentielles* » du projet de PLQ, définies comme celles « *ayant pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques* ».

L'ennui, c'est qu'ainsi rédigés, ces deux alinéas 6 et 9 attribuent deux conséquences juridiques radicalement différentes, incompatibles entre elles, et donc totalement contradictoires, à cette même notion de « *modifications essentielles* ».

En effet, il ressort très clairement, et sans exceptions possibles, de l'alinéa 6 que les « *modifications essentielles* » du projet de PLQ en cours de procédure, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, « *nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure* ».

Or, l'alinéa 9 attribue à ces mêmes « *modifications essentielles* » une tout autre conséquence : le Conseil d'Etat, « *s'il a apporté des modifications essentielles* », donc seulement dans cette hypothèse-là (!), doit alors « *rouvrir tout ou partie de la procédure* » ; ce qui peut aboutir à l'ouverture d'une « *nouvelle procédure d'opposition* », hypothèse d'ailleurs expressément prévue à la phrase suivante.

Autrement dit, les « *modifications essentielles* » d'un projet de plan de quartier en cours de procédure, soit non encore adopté, « *nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure* », selon l'alinéa 6, qui ne prévoit pas d'exception, alors qu'elles nécessitent que le Conseil d'Etat ne rouvre *qu'une partie seulement de celle-ci* (en particulier nouvelle procédure d'opposition), selon l'alinéa 9.

Il y a là une incohérence crasse !

La majorité de droite a de toute évidence mal mesuré toutes les conséquences néfastes de cet amendement.

Bonjour les querelles d'interprétation sur les procédures qui ne vont pas manquer d'encombrer les tribunaux ! Adieu clarification, simplification, accélération des procédures, objectifs que prétendaient poursuivre les auteurs de ce projet de loi !

Nous vous proposons donc d'en revenir sagement au texte légal actuel, qui impose au Conseil d'Etat, logiquement, de réfléchir à l'impact sur la procédure de toute modification (mineure, moyenne, importante ou essentielle) qu'il aura apportée au projet de PLQ suite à la procédure d'opposition, et « *d'examiner s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure* ». Si cette modification s'avère essentielle, l'alinéa 6, qui s'applique à toute modification d'un projet de plan localisé de quartier en cours de procédure, à n'importe quel stade de cette procédure, sera applicable et le Conseil d'Etat devra alors engager une nouvelle procédure. Si ces modifications sont mineures, il pourra alors adopter le plan sans autre. Si ces modifications sont importantes sans pour autant être essentielles, il pourra alors opter pour l'ouverture d'une nouvelle procédure d'opposition. Il s'agit d'éviter que des tiers se voient privés d'une voie de recours prévue par le droit fédéral, selon les explications données par le département lors des travaux de la commission.

Il serait donc plus judicieux, à l'alinéa 9, de supprimer le mot « essentielles » et d'en revenir à la version initiale proposée par le département.

Subsidiairement, si cette proposition devait ne pas être acceptée, le rapporteur de minorité proposerait alors l'amendement suivant, consistant toujours à supprimer ce mot, mais en rajoutant une 3<sup>e</sup> phrase à cette disposition disant ceci :

*« L'alinéa 6 est applicable en cas de modification essentielle. »*

L'alinéa 9 aurait alors la teneur suivante :

*«<sup>9</sup> 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 6 est applicable en cas de modifications essentielles.** Le délai prévu par la présente disposition est suspendu en cas d'ouverture d'une nouvelle procédure d'opposition ou de procédure menée simultanément avec celle relative à un projet de modification du régime des zones, dans*

*l'hypothèse visée à l'alinéa 10, dernière phrase. L'adoption du plan fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle. »*

### **Pour ceux qui n'auraient pas encore compris**

C'est le lieu de souligner l'un des grands avantages de la procédure d'opposition, inventée à Genève dans les années 1980 pour se conformer à la LAT : elle permet non seulement de connaître les opposants avant même que le plan ne soit adopté, mais aussi et surtout de pouvoir modifier celui-ci lorsque cela est nécessaire, pour corriger le tir !

En pratique, suite à la procédure d'opposition, que se passera-t-il en cas d'opposition fondée si le projet de PLQ était adopté tel quel, mais qui pourrait devenir sans objet moyennant une modification « importante » (ni mineure, ni essentielle) de celui-ci ?

Il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école, pure vue de l'esprit : toutes les modifications entreprises pour conformer le plan à une exigence légale dont la procédure d'opposition aurait mis en évidence qu'elle n'était pas remplie, ou insuffisamment, ne seront pas forcément « essentielles », selon la définition retenue par l'alinéa 6. Heureusement d'ailleurs, sinon il faudrait recommencer à zéro toute la procédure selon cette disposition. Il est donc indispensable que le Conseil d'Etat ait la possibilité d'ouvrir une seconde procédure d'opposition, sans remettre le projet initial à l'enquête publique et devoir retourner devant le Municipal, sauf à aller vers des oppositions insurmontables.

Eh bien, si l'on suit le texte proposé par la majorité de la commission, le Conseil d'Etat ne disposera alors d'aucune possibilité satisfaisante pour corriger le tir, perdant ainsi l'un des avantages majeurs de la procédure d'opposition !

En effet, toutes les hypothèses envisagées seront impraticables ! Selon toute vraisemblance, le Conseil d'Etat en sera réduit à admettre l'opposition, ne pas adopter le PLQ et recommencer tout à zéro ! Les choix qui s'offriront à lui se déclinent comme suit :

1. Ne pas changer le projet de PLQ, admettre l'opposition et ne pas adopter le PLQ :

Hypothèse absurde, qui devrait être écartée d'emblée. Mais, le Conseil d'Etat devant statuer, et ce désormais dans un délai de 60 jours, il faudra bien en passer par là.



2. Ne pas changer le projet de PLQ, rejeter l'opposition, adopter le PLQ :  
Hypothèse absurde, mais même remarque que 1. On perdra simplement un ou deux ans supplémentaires, le temps pour les tribunaux d'annuler le PLQ.
3. Modifier le projet de PLQ et recommencer la procédure dès le départ :  
On recommence tout, enquête publique, Municipal : retard considérable, tollé des constructeurs !  
Cela pour se retrouver, in fine, avec les mêmes opposants, qui vont dire : mais il n'y avait pas « modification essentielle », comme l'exige l'alinéa 9 pour rouvrir tout ou partie de la procédure ! Le Conseil d'Etat ne pouvait donc pas recommencer la procédure et n'avait pas d'autre choix que la solution 1, à savoir admettre notre opposition et classer le dossier !
4. Modifier le projet de PLQ et rouvrir la procédure d'opposition :  
Idem que 3 ! Les opposants vont alors dire qu'il n'y avait pas de « modification essentielle » selon la définition retenue par l'alinéa 6, auquel se réfère l'alinéa 9 en employant les mêmes termes ! Par conséquent, le Conseil d'Etat ne pouvait pas rouvrir une nouvelle procédure d'opposition ; la modification n'étant pas essentielle. Il ne lui restait que la solution 1 : admettre l'opposition !
5. Modifier le projet de PLQ sans rouvrir aucune procédure :  
La modification étant d'une certaine importance, le Conseil d'Etat court alors le risque de voir des personnes qui n'avaient pas fait opposition recourir au Tribunal administratif contre ce plan localisé de quartier en raison des modifications qui y auront été apportées postérieurement à la procédure d'opposition. Ils invoqueront alors une violation d'une disposition leur octroyant une garantie essentielle de procédure (en l'occurrence l'article 33 LAT qui exige au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen). Ils ne pourront qu'avoir gain de cause, le Tribunal administratif, quand bien même déclarerait-il le recours pleinement recevable malgré l'article 35 LaLAT (exigence non remplie de l'épuisement préalable de la voie de l'opposition), n'étant pas compétent en matière d'opportunité, comme l'est le Conseil d'Etat lorsqu'il statue sur opposition.

On est donc en pleine impasse ! C'est un autogoal de la part de ceux qui prétendent simplifier et accélérer les procédures. Il est évident que le mot « essentiel », dans la version du texte qui ressort des travaux de la commission, doit donc être rayé de l'alinéa 9, si l'on veut éviter les problèmes !

Au bénéfice de ces explications, nous vous prions, Mesdames, Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent rapport de minorité et d'adopter les amendements ainsi exposés.