

Secrétariat du Grand Conseil

**PL 8548
M 1203-B**

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 3 août 2001

Messagerie

- a) PL 8548** **Projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)**

- b) M 1203-B** **Premier rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière d'aménagement du territoire**

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

Art. 1 **Modifications**

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

Titre II **Planification directrice (nouvelle teneur)**

Chapitre I **Plan directeur cantonal (nouveau,
comprenant les art. 3 à 11)**

Chapitre II **Plan directeur localisé (nouveau)**

Art. 11 A **Plan directeur localisé (nouveau)**

Objet

¹ Le plan directeur localisé fixe les orientations futures de l'aménagement de

tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il est compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire du canton contenues notamment dans le plan directeur cantonal.

Définitions

² Le plan directeur communal est un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes. Le plan directeur de quartier est un plan directeur localisé dont le périmètre recouvre une partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il affine le contenu du plan directeur cantonal ou communal, notamment en ce qui concerne l'équipement de base au sens de l'article 19 de la loi fédérale.

Elaboration du projet de plan directeur communal

³ Les communes sont tenues d'adopter un plan directeur communal. A cet effet, elles dressent un cahier des charges établi selon les directives du département. Le projet de plan directeur communal est ensuite élaboré en liaison avec le département et la commission cantonale d'urbanisme.

Elaboration du projet de plan directeur de quartier

⁴ Le département peut élaborer un projet de plan directeur de quartier. A cet effet, il en transmet le cahier des charges à la commune concernée et procède à l'élaboration de ce plan, en liaison avec celle-ci et la Commission d'urbanisme. Les communes peuvent également élaborer un projet de plan directeur de quartier selon la procédure prévue à l'alinéa 3.

Consultation publique

⁵ Le projet de plan directeur localisé est soumis par l'autorité initiatrice à une consultation publique de 30 jours annoncée par voie de publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune. Les maires ou les conseils administratifs des communes voisines concernées sont également consultés.

Observations

⁶ Pendant la durée de la consultation publique, chacun peut prendre connaissance du projet de plan directeur localisé à la commune et au département et adresser ses observations à l'autorité initiatrice. A l'issue de la consultation publique, la commune et le département se transmettent copie des observations reçues.

Approbation

⁷ Le département vérifie que le plan soit conforme notamment au plan directeur cantonal. Dès la réception de l'accord du département, le conseil municipal

adopte le plan sous forme de résolution, dans un délai de 90 jours. Le Conseil d'Etat approuve le plan dans un délai de 90 jours à compter de son adoption par le conseil municipal.

Effets

⁸ Le plan directeur localisé adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'Etat a force obligatoire pour ces autorités. Il ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel. Pour autant que cela soit compatible avec les exigences de l'aménagement cantonal, les autorités cantonales, lors de l'adoption des plans d'affectation du sol relevant de leur compétence, veillent à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le plan directeur localisé.

Révision

⁹ Le plan directeur localisé peut être réexaminé et, si nécessaire, adapté selon la même procédure. Le plan directeur communal doit faire l'objet d'un nouvel examen au plus tard trois ans après l'approbation d'un nouveau plan directeur cantonal par le Conseil fédéral.

Subvention cantonale

¹⁰ L'élaboration d'un projet de plan directeur communal peut faire l'objet d'une subvention qui tient compte de la capacité financière de la commune, destinée à couvrir une partie des frais liés à l'établissement d'un tel document.

Art. 36 Dispositions transitoires

Modification du <date d'adoption de la modification>

Les communes disposent d'un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de l'article 11A pour établir leur plan directeur communal.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Art. 3 Modification à une autre loi

La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (B 6 05), est modifiée comme suit :

Art. 30 A, alinéa 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant al. 3)

² Le conseil municipal statue, sous forme de résolution, sur les plans directeurs localisés.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent projet de loi vise à concrétiser la seconde invite de la motion 1203 concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière d'aménagement du territoire. Cette motion a été adoptée le 6 avril 2001 par le Grand Conseil et renvoyée au Conseil d'Etat, afin que ce dernier « étudie la faisabilité d'une procédure en vue de donner une base légale aux plans directeurs communaux ».

Il s'agit ainsi d'offrir aux autorités un instrument de planification directrice, désigné sous le terme générique de « plan directeur localisé », auquel est conférée une existence juridique. Deux catégories de plans entrent dans cette notion :

- le plan directeur communal, qui recouvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes ;
- le plan directeur de quartier, dont le périmètre recouvre une partie du territoire d'une ou plusieurs communes.

La loi genevoise d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, n'a institué, à ce jour, qu'un seul instrument de planification directrice. Il s'agit du plan directeur cantonal approuvé par voie de résolution par le Grand Conseil, puis soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 8 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979, ci-après : LaLAT). Cet instrument a un rang essentiellement cantonal, les communes n'étant appelées qu'à rendre un avis (art. 5, al. 3 LaLAT).

Actuellement, ni les plans directeurs communaux, ni les plans directeurs de quartier n'ont de statut légal. Ils sont donc, juridiquement, inexistantes. De nombreuses communes ont néanmoins pris la peine de faire élaborer et d'adopter de tels documents qui constituent de précieux outils d'aide à la décision, destinés à apporter une orientation et une cohérence générales aux multiples décisions que les communes ont à rendre dans ce domaine.

Les communes sont, en effet, appelées à se prononcer, sous la forme d'un préavis soumis à référendum facultatif, dans le cadre de la procédure d'adoption de projets de plans d'affectation du sol, tels que des plans de zones, des plans localisés de quartier, des plans de site. De plus, les communes ont acquis, en 1993, un droit d'initiative pour élaborer de tels

plans.

Or, la planification directrice locale souffre de l'absence d'un statut légal, d'effets juridiques, de procédure d'élaboration et d'adoption définie, ce qui a pour conséquence une certaine dévalorisation de ce type de planification. C'est à ce défaut que le présent projet de loi entend remédier, en conférant une reconnaissance juridique à des plans qui permettent aux communes, dans le cadre fixé par le plan directeur cantonal, d'engager une réflexion sur l'affectation de leur territoire ainsi que sur les décisions à prendre relevant de leur domaine de compétences, telles que l'acquisition de terrains, l'aménagement de la voirie communale et des cheminements piétonniers, et la réalisation d'équipements de proximité.

Elaboré en collaboration avec les représentants de l'Association des communes genevoises et de la Ville de Genève, le présent projet de loi s'inscrit ainsi dans un mouvement progressif de rééquilibrage des compétences en matière d'aménagement du territoire en faveur des communes, sans remise en cause cependant du principe général de la prééminence du canton dans ce domaine.

Ce mouvement a été amorcé au début des années 1980, par l'introduction, le 26 juin 1983, dans la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (ci-après : LEXT), de la notion de plans d'utilisation du sol (PUS), adoptés par les communes conjointement avec le Conseil d'Etat et non pas simplement préavisés par celles-ci.

Il s'est ensuite poursuivi, le 29 avril 1993, par l'introduction, dans la LaLAT, dans la LEXT, mais également dans la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD) et la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976 (LPMNS), d'un droit d'initiative des communes en matière d'élaboration des plans d'affectation du sol (plans de zones, plans localisés de quartier et plans de site).

Il convient de relever, par ailleurs, que suite à l'adoption par les Chambres fédérales, le 4 octobre 1985, de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, le Grand Conseil a voté, le 4 décembre 1998, la loi d'application de cette législation, qui confère aux communes la compétence d'élaborer les projets de plans directeurs fixant le réseau des chemins pour piétons.

L'introduction dans la LaLAT d'un instrument de planification directrice communale a fait l'objet de deux tentatives, en 1985 (projet de loi 5717) et en

1997 (projet de loi 7692), qui n'ont cependant pas abouti. Le fait qu'elles se soient inscrites dans le cadre d'une proposition de refonte globale de toute la législation cantonale en matière d'aménagement du territoire a sans doute contribué à cet échec.

Dans le cadre notamment des discussions avec l'Association des communes genevoises ayant trait au projet de loi N° 8387, relatif au programme d'équipement, la nécessité d'aboutir enfin à une légalisation de ces instruments de planification directrice communale a resurgi avec une acuité particulière. Si l'idée de greffer les programmes d'équipement au sens de l'article 19 de la loi fédérale aux plans localisés de quartier a été retenue, les limites de ce concept ont également été relevées, non sans quelque fondement, lorsque le périmètre d'un tel plan porte sur un territoire restreint. Dans ce dernier cas, une vision d'ensemble des équipements de base appelés à desservir tout le secteur concerné est nécessaire. Cette vue d'ensemble ne peut être apportée que par un plan directeur de quartier ou un plan directeur communal, dont la légalisation devient impérative.

En sus de l'objectif d'une reconnaissance juridique des instruments de planification adoptés par les communes, le présent projet de loi vise un second but, à savoir l'accélération des procédures.

En effet, la procédure d'élaboration et d'adoption des plans d'affectation du sol gagnera en efficacité et en rapidité, si un certain nombre de problèmes potentiels sont mis en évidence et aplanis « à froid », à l'issue d'une concertation pratiquée en amont de tout dossier concret, entre les autorités cantonales et municipales, avec une première consultation publique. Actuellement, les dossiers ponctuels se trouvent trop souvent à l'origine du processus d'élaboration et d'adoption d'un plan de zones ou d'un plan localisé de quartier, ce qui aboutit à devoir résoudre, dans l'urgence, de difficiles problèmes de fond, avec les crispations, oppositions et finalement retards que cela engendre.

Techniquement, le présent projet de loi se présente sous la forme d'un article 11A, qui vient compléter le titre II de la LaLAT, consacré au plan directeur cantonal, et introduit la notion de « *plan directeur localisé* », terme générique se décomposant en un « *plan directeur communal* », d'une part, et en un « *plan directeur de quartier* », d'autre part (art. 11A, al. 2).

Le mode d'élaboration de ce type de plan s'inspire pour l'essentiel des dispositions existantes en la matière pour l'élaboration des projets de plans d'affectation du sol. L'élaboration d'un plan directeur communal, portant sur la totalité du territoire d'une ou de plusieurs communes relève manifestement de

la compétence des communes. En revanche, les plans directeurs de quartier peuvent être élaborés par les communes ou par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement en fonction des besoins.

Quant aux effets, l'article 11A, al. 8 dispose que le plan directeur localisé, adopté par une commune et approuvé par le Conseil d'Etat, a « *force obligatoire pour les autorités* » et « *ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers, lesquels ne peuvent former aucun recours à son encontre, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel* ».

Les plans directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles. Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument formel d'aménagement du territoire, venant s'ajouter à ceux existants, pouvant être invoqué par des tiers dans le cadre de la procédure d'adoption des plans d'affectation du sol et donc susceptible de retarder ce dernier type de procédure, ce qu'il convient bien entendu d'éviter.

A noter qu'en accord avec l'Association des communes genevoises, il a été prévu de rendre obligatoires les plans directeurs communaux, les plans directeurs de quartier étant facultatifs. Le projet de loi accorde aux communes un délai de trois ans pour établir leur plan directeur communal, à compter de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions.

Le présent projet de loi tient lieu de rapport du Conseil d'Etat sur la motion 1203-A concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière d'aménagement du territoire.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexe: rappel de la motion 1203

**Motion
(1203)**

**concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les communes
en matière d'aménagement du territoire**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- que la question de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, notamment en matière d'aménagement du territoire, est en discussion dans notre canton depuis plusieurs d'années ;
- que le groupe de travail ad hoc chargé depuis 1994 de l'étude de la répartition des compétences entre l'Etat de Genève et les communes préconise une extension des compétences communales en matière d'aménagement du territoire sans pour autant les préciser ;
- que les seules propositions concrétisées à ce jour sont celles qui en 1993 accordaient des compétences de proposition d'avant-projets aux communes ;
- que plusieurs communes, particulièrement les villes, ont des structures techniques et administratives qui leur permettraient de bien exercer une extension de leurs compétences (par exemple : service d'urbanisme, mandataires extérieurs) ;
- que de nouvelles compétences communales permettraient de stimuler la démocratie locale ;

invite le Conseil d'Etat

- à présenter un rapport sur l'usage fait par les communes depuis 1993 de leurs nouvelles compétences de proposition en matière d'aménagement du territoire ;
- à étudier la faisabilité d'une procédure en vue de donner une base légale aux plans directeurs communaux.