

Date de dépôt: 9 avril 2002

Messagerie

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)

Rapporteur: M. Rémy Pagani

Mesdames et
Messieurs les députés,

C'est sous l'efficace présidence de M^{me} Laurence Fehlmann Rielle et avec l'aide toujours aussi précieuse de M^{me} Jacqueline Meyer, procès-verbaliste, que la commission d'aménagement a traité en six séances (14.11.2001 - 21.11.2001 - 19.12.2001 - 9.01.2002 - 23.01. 2002-20.2.2002) le PL 8548 et le rapport du Conseil d'Etat sur la motion 1203. Les efforts de MM. Gainon, chef de la division de l'information du territoire et des procédures, Pauli, juriste, et Gardet, directeur de l'aménagement et urbaniste cantonal, ont été appréciés par tous les commissaires et ont permis une progression rapide des travaux de la commission. Que tous en soient ici remerciés.

Le présent rapport vise deux objectifs :

1. 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* » ;

2. finaliser la proposition du Conseil d'Etat par le présent projet de loi.

Le Conseil d'Etat a, en effet, proposé à notre Grand Conseil avec le PL 8548 aux autorités communales et cantonales un instrument de planification directrice, désigné sous le terme générique de « plan directeur localisé », auquel est conférée par le présent projet de loi 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.

Pour mémoire, il faut savoir que la loi genevoise d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), 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 LaLAT). Cet instrument a un rang essentiellement cantonal, les communes n'étant appelées qu'à rendre un avis (art. 5, al. 3, LaLAT) dans la procédure d'adoption du plan.

Actuellement, ni les plans directeurs communaux, ni les plans directeurs de quartier n'ont de statut légal. Ils sont donc, juridiquement, inexistantes alors que plusieurs communes en ont établis. En effet, de nombreuses communes ont pris la peine de faire élaborer et adopter de tels documents qui constituent de précieux outils d'aide à la décision, destinés à apporter une orientation et une cohérence générale aux multiples décisions que les autorités des communes ont à prendre dans ce domaine. Ainsi, la planification directrice locale souffre de l'absence d'un statut légal, d'effets juridiques, de procédure d'élaboration et d'adoption définies, ce qui a pour conséquence une certaine dévalorisation de ce type de planification et, surtout, de retarder la prise de décision. 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.

Collaboration intense entre le Conseil d'Etat et les communes genevoises

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 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.

Rappelons encore que 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.

Accélérer les procédures par la concertation

Le fait que cet ancrage juridique d'un outil d'aménagement ait été remis sur le métier en 2001 souligne qu'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 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 aplani « 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 qui permettra de contenir et de gérer l'ensemble des oppositions. 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.

Il faut souligner ici les effets: l'article 11A, alinéa 8, qui 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* ». Ce statut juridique devrait faire disparaître les soucis d'esprits chagrins qui voudraient

voir dans cette nouvelle législation un moyen de retarder encore un peu plus les procédures.

Pour la forme il faut encore mentionner l'amendement apporté à l'alinéa 4 concrétisant le PL 7598 relatif aux secteurs d'aménagement prioritaire qui implique le retrait par notre collègue et député Koechlin de ce dernier projet de loi. Il s'y est engagé en commission et devrait l'annoncer dès le vote du présent PL 8548-A.

Auditions, discussions et vote de la commission

Les débats au sein de la Commission de l'aménagement ont été particulièrement difficiles. En effet, alors que l'ensemble des députés paraissait s'accorder sur la nécessité de mettre en œuvre ce projet de loi et ainsi d'offrir aux communes un réel outil juridique d'aménagement, il s'est trouvé des députés pour exiger qu'un débat de fond ait lieu sur les freins à la construction de villas et de logements. Ces députés ont voulu faire croire que, contrairement aux objectifs de ce projet de loi qui vise à faciliter les procédures, il ne s'agissait que d'une couche juridique de plus qui handicaperait le processus de construction. Dès lors, ils ont exigé qu'en contrepartie, des coupes sombres soient faites dans la législation actuelle notamment en proposant un amendement visant à supprimer les plans d'utilisation du sol.

Avant d'entrer dans le vif du débat, les fonctionnaires du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) ont rappelé qu'ils ont publié une plaquette d'aide aux communes pour l'élaboration des plans directeurs communaux, dont copie a été distribuée à la commission. Ils ont aussi mentionné le document de référence, à savoir la fiche 1.04 du plan directeur cantonal qui a donné lieu à une directive d'application engagée par l'administration, mais pas terminée au moment de nos débats.

Lorsque les débats étaient encore sereins, un député s'est exprimé de la manière suivante et a résumé l'essentiel de la problématique. Sa prise de position, il l'a faite en tant que responsable communal. Pour lui, la réflexion qui doit être menée grâce à l'élaboration d'un plan directeur communal est primordiale afin que les conseillers communaux puissent se faire une idée sur l'avenir de leur commune. Cette procédure obligera toutes les communes à faire cette réflexion sur l'aménagement de leur territoire, d'entente avec le DAEL. Il est donc favorable au fait que toutes les communes du canton soient obligées de réaliser un tel plan directeur communal, car il a la conviction que, chaque fois que l'Etat vient avec des propositions, de vives

réactions surgissent au sein des communes, par manque de préparation en amont.

Abondant dans son sens, une autre députée a constaté qu'un certain nombre de garde-fous ont été prévus dans la loi proposée. En effet, le projet de loi, en introduisant la voie de la résolution par le Conseil municipal, ne crée par une nouvelle occasion d'opposition, au contraire et le cas échéant, l'autorité se donne des arguments de plus pour la suite afin d'aider à repousser des oppositions contraires au plan voté.

Les auditions

Audition de l'Association des promoteurs et constructeurs

MM. P. Pillet, président, et J. Blanc

L'Association des promoteurs et constructeurs, qui compte 27 membres actifs dans le processus d'édification de logements, construit au dire de ces représentants environ 80% des logements en zone de développement certaines années. Les représentants de cette association montrent aux commissaires un graphique sur le nombre de logements construits par année, le nombre d'arrivées à Genève, soit 7000 personnes pour 1600 logements construits, et le taux de vacance qui marque une pénurie de 0,36% en 2001. Selon les représentants de cette association, pour sortir de cette situation, il faut accélérer au maximum les procédures.

Pour cette association, le projet de loi laisse à penser qu'on ajoute deux étapes supplémentaires :

- a) plan directeur cantonal qui finira par aboutir à un plan directeur de quartier;
- b) plan localisé de parcelle et non plus de quartier qui devrait aboutir à une autorisation délivrée plus vite mais, si celle-ci ne devait plus répondre à ce plan défini, il faudrait recommencer. C'est donc un ralentissement supplémentaire auquel ils s'opposent.

Ils relèvent toutefois d'importants aspects positifs : ce projet de loi apporte une sécurité supplémentaire pour le constructeur dans la mesure où le plan directeur s'imposera aux communes. En réalité, il y aura des effets pratiques importants puisqu'il faudra intégrer le mécanisme du plan qui aura des effets pour les autorités.

En conclusion, pour l'Association des promoteurs et constructeurs, le canton a de fortes bases en matière d'aménagement du territoire par rapport au système vaudois, qui veut que les communes aient de grandes

prérogatives en matière d'aménagement et de police de construction, système qui a ses limites. Les représentants de cette association ont l'impression qu'on est en train de donner des compétences à tout le monde, ce qui risque de ralentir les processus de construction. C'est la principale raison pour laquelle leur association s'oppose à ce projet de loi, à moins qu'un allègement des procédures en aval ne soit proposé par le Grand Conseil.

Audition de l'Interassar, M^{me} R. de Kalbermatten, présidente

M^{me} de Kalbermatten ne peut pas parler au nom du comité qui n'a pas pu être réuni, vu le court délai de convocation.

M^{me} de Kalbermatten pense néanmoins qu'au niveau du volet juridique les communes seront satisfaites de cet aspect pour les plans directeurs communaux. Pour elle, il y a peut-être un volet plus général dont il faut tenir compte : c'est qu'on ajoute une procédure. Pourtant, on pourrait imaginer qu'une fois un tel plan adopté, les procédures seront rapidement achevées.

Pour le volet aménagement, selon M^{me} de Kalbermatten, c'est un instrument qui manquait au niveau des lois genevoises. Cette manière de faire doit être liée à une accélération des procédures en général. Toutefois, les communes qui ont l'équipement suffisant ne rencontreront pas trop de problèmes, mais les petites communes risquent d'avoir des difficultés pour la mise au point de ces plans.

Sur l'allègement des procédures, selon cette représentante, il y a tellement de possibilités différentes qu'on ne sait pas par où commencer. D'un autre côté cela posera des problèmes politiques si l'on veut enlever du pouvoir aux communes. Elle rappelle, par exemple, qu'actuellement ce sont les communes qui décident si la dérogation est accordée en zone villas.

Audition de l'Association des communes genevoises

MM. P. Plojoux, président, D. Mouchet, vice-président, et M. Hug, secrétaire général

M. Plojoux trouve que c'est un outil de travail d'aménagement essentiel et le fait que ces plans soient reconnus par l'Etat est un atout pour les communes. Il lui semble que l'ensemble des communes a intérêt à suivre ce projet de loi; l'exigence n'est pas démesurée, même pour les petites communes. Il tient à souligner que le projet de loi d'aujourd'hui a été élaboré par le DAEL, en relation avec les communes; il y a plus d'une dizaine d'années que les communes réclament ce texte. Ce projet de loi traite de la

reconnaissance du plan de la commune. Il s'agit d'être en adéquation entre l'échelon cantonal et communal.

M. Mouchet ajoute que, lorsque le canton décide des aménagements, il faut que les communes fassent leur part de développement et ici commence des négociations. S'il est possible d'influer sur la volonté de l'Etat après concertation, c'est un outil correct.

M. Plojoux indique que ce projet de loi a été envoyé à l'ensemble des communes.

M. Hug signale que, chaque fois que le Grand Conseil rééditera son plan directeur cantonal, les communes auront un délai pour s'y conformer. S'il n'y a rien de nouveau, les plans précédents seront maintenus.

Répondant aux interrogations d'un commissaire, M. Plojoux trouve que la commune sans plan sera la première pénalisée. Il ne se prononce pas sur le délai de l'élaboration de tels plans.

M. Mouchet conclu, en indiquant aux commissaires que l'intérêt des communes est de pouvoir discuter à l'avance avec l'Etat sur les intentions de développement. Pour lui, le fait de pouvoir négocier en amont est un avantage lors de la résolution de problème d'urbanisation.

Audition de représentants de la Ville de Genève

MM. N. De Dardel, directeur du département de l'aménagement, des constructions et de la voirie et M. A. Scilacci, service d'urbanisme.

M. De Dardel distribue copie d'un courrier que M. Ferrazino a envoyé le 13 juillet 2001 à M. le conseiller d'Etat Moutinot, au sujet de ce projet de loi (voir annexe II). Il prie d'excuser l'absence de M. le conseiller administratif Ferrazino à cette séance.

Monsieur De Dardel relève que la Ville de Genève a été associée à l'élaboration de ce projet de loi; les autorités de la Ville sont favorables à ce que les plans directeurs communaux soient reconnus par la loi.

Il a deux remarques à faire, car certaines de leurs suggestions n'ont pas été retenues par le Conseil d'Etat :

1. le problème se pose en relation avec le plan directeur de quartier : l'équilibre entre commune et canton n'est pas respecté. Il faut donner plus de liberté communale ; ils suggèrent une autre rédaction;
2. alinéa 7 ; il faut que ce soit un avis et non un accord du département. Pour donner plus de souplesse au Conseil d'Etat, la Ville de Genève propose d'ajouter une nouvelle phrase.

Pour le reste, ils se déclarent d'accord avec le projet de loi et apporte le soutien des autorités de la Ville de Genève.

Discussions et votes de la commission

C'est à ce stade de la présentation des travaux de la commission qu'il faut donner quelques explications quant à la tournure qu'a prise la suite des travaux de la commission de l'aménagement du territoire.

Déjà lors des auditions, la majorité des députés a fait part de sa volonté de soutenir ce projet de loi à la seule condition que d'autres lois soient abrogées. C'est ainsi qu'après avoir réglé quelques petits problèmes de forme, notamment le fait d'astreindre ou non les communes de moins de 1000 habitants à l'élaboration de ces plans directeurs localisés, la majorité a présenté un amendement au chapitre des modifications à d'autres lois, relatives à la suppression pure et simple de l'ensemble de la législation sur les plans d'utilisations du sol (PUS). La minorité de la commission a alors fait part de sa forte désapprobation face au procédé qui consiste à utiliser un projet loi pour le détourner de son thème initial. En effet, dans la mesure où cet amendement touchait un point essentiel de la législation qui n'avait pas été présenté en plénière pour qu'un débat public s'amorce sur ce thème, ce procédé était jugé par la minorité comme peu courtois et irrespectueux des procédures usuelles de notre Grand Conseil.

Dès lors, gênée aux entournures, la majorité a demandé un délai de réflexion en proposant une suspension temporaire des travaux de la commission, puis est revenue avec des amendements édulcorés qui, pour les uns, parce que mal rédigés, ont été sévèrement critiqués par les juristes du département et, pour les autres, purement et simplement rejetés par le fait de l'égalité des voix due à l'absence d'un membre de la majorité

Au final, une majorité de circonstance consciente de ses responsabilités a toutefois jugé opportun de voter ce projet de loi et d'accepter cette notion dans la mesure où l'ensemble des communes et le Conseil d'Etat, ainsi que notre Grand Conseil, réclament cette législation depuis des années.

Les votes de la commission

Au préalable le département rappelle le dépôt du PL 7598 concernant le plan d'aménagement concerté (PAC) en automne 1997. L'idée a été

d'intégrer, dans un nouvel amendement proposé par le département, une mention aux PAC. Si cet amendement venait à être accepté par la commission, le PL7598 pourrait être retiré.

M. Koechlin remercie le département d'avoir proposé cet amendement qui atteint le but visé par son projet de loi, qui sera ensuite retiré. Il en prend formellement l'engagement. Pour la forme, un député relève que cet alinéa s'applique aux communes et non au département !

Personnes qui acceptent l'amendement du département pour l'alinéa 4 :
unanimité.

Amendement de la Ville de Genève

Un député a appris que la réponse de la Ville était contenue dans le projet de loi, mais il serait préférable de mieux l'expliquer.

Un autre député précise que ce qui change, c'est l'application des directives du département qui n'apparaît pas dans la proposition de la Ville. Selon lui, M. De Dardel a dit que la Ville désirait être libre, soit, ne pas être soumise aux directives du département. Il n'est pas favorable à cet amendement.

Le chef du département précise qu'il est du même avis et, par simple cohérence, il soutient le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Personnes qui acceptent l'amendement présenté par la Ville de Genève et repris par un député de l'AdG :

2 oui (AdG)
8 non (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC)
5 abstentions (3 S, 2 Ve)

Cet amendement est refusé.

Alinéa 5

Personnes qui l'acceptent :

11 oui
4 abstentions (1 UDC, 3 L)

Alinéa 6

Personnes qui l'acceptent : 11 oui – 4 abstentions (1 UDC, 3 L)

Alinéa 8

Personnes qui l'acceptent:

13 oui

2 abstentions (L)

Alinéa 9

Personnes qui l'acceptent :

10 oui (2 R, 1 PDC, 3 S, 2 Ve, 2 AdG)

5 abstentions (1 UDC, 3 L, 1 PDC)

Alinéa 10

Personnes qui l'acceptent :

13 oui – 2 abstentions (L)

Article 36

Personnes qui l'acceptent :

7 oui (3 S, 2 Ve, 2 AdG)

8 non (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC)

Cet article est refusé.

Article 2

Personnes qui l'acceptent :

7 oui

8 non

Cet article est refusé.

Article 3

Personnes qui l'acceptent :

7 oui

8 non

Cet article est refusé.

Article 3

Un député de la majorité revient sur cet article pour faire une proposition, qu'il explique succinctement de la manière suivante :

Son groupe n'est pas favorable à ce qu'on ajoute des couches supplémentaires aux différents plans. Bien que favorable au principe de ce projet de loi, il souhaite qu'on assouplisse la législation applicable en matière d'aménagement du territoire pour tout ce qui se rapporte à la commune. On sait que les communes ont déjà certains droits aujourd'hui.

Une des propositions serait de dire que, dès le moment où un plan directeur est accepté par la commune, un préavis que la commune doit prendre sur un plan localisé de quartier (PLQ) qui est conforme, le conseil municipal se prononce sous forme de résolution non soumise à référendum. Par cette manière de procéder il est conscient qu'on touche au droit populaire.

Une autre éventualité serait de supprimer la possibilité d'adopter des PUS pour les communes. Pour lui, depuis 15 ans, seule la Ville de Genève a adopté de tels plans. Cela implique deux modifications :

- a) la LEXT, chapitre II à abroger;
- b) la loi sur l'administration des communes, article 30, alinéa 1, lettre b) à abroger.

Suite à cette proposition d'amendement, un long débat très houleux s'engage, qui se poursuivra durant une nouvelle séance de la commission, puis sera suspendu pour les raisons précédemment exposées.

Personnes qui acceptent la suspension de l'étude du PL 8548 pendant 3-4 semaines :

8 oui (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC)
5 non (3 S, 2 AdG)
2 abstentions (Ve)

Reprise des travaux de la commission d'aménagement

Enfin, le 20 février 2002, la commission d'aménagement reprend ses travaux.

Article 36

Le département précise que l'idée est de dire qu'il y a obligation pour les communes d'élaborer ou d'adapter ce plan directeur communal ; il faut fixer un délai aux communes et 3 ans semblent un délai suffisant.

Un député trouve ce délai court, surtout pour les petites communes. Peu importe le nombre d'habitants, c'est la surface qui compte. Le département précise qu'il s'agit d'une adaptation au plan directeur cantonal. L'amendement relatif aux petites communes a été adopté sous l'alinéa 3. De plus, les grandes communes avec peu d'habitants ont une zone agricole et, au niveau d'un plan directeur communal, il n'y a pas grand-chose à dire. Un autre député est d'avis que pour une commune comme Meyrin, qui semble ne pas avoir un tel plan, ce délai est insuffisant.

Personnes qui acceptent l'article 36 :

11 oui (2 R, 2 PDC, 3 S, 2 Ve, 2 AdG)

3 abstentions (L)

Alinéa 3

Un député aimerait revenir sur son amendement et modifier le texte en supprimant la dernière partie de la phrase, soit : «... en la justifiant ».

Le département propose plutôt : «... en la motivant ».

Proposition acceptée à l'unanimité.

Article 2 souligné

Accepté à l'unanimité.

Article 30 A, al. 2

Accepté à l'unanimité.

Article 3 souligné

Un député prétend qu'on n'est pas en état de voter l'article 3 souligné.

Un autre député en déduit que les amendements proposés sur la suppression des PUS restent d'actualité !

C'est alors que le premier député communique le texte mis au point par l'Entente, suite à la dernière séance où ce projet de loi a été discuté.

Un député déclare que si les PUS sont supprimés, il y aura référendum.

Le département tente d'apporter un éclairage pratique en précisant qu'entre le texte et la réalité des PUS il y a une grande distance. On s'est rendu compte que les PUS ne peuvent s'appliquer que sur le potentiel à bâtir, c'est un grand changement par rapport au plan directeur localisé. Le département rappelle que les PUS ne s'appliquent qu'en zone primaire ; en zone de développement, ce sont les PLQ.

La présidente revient à l'article 15 B.

Personnes qui sont d'accord avec la proposition d'amendement:

7 oui (3 L, 2 R, 2 PDC)

7 non (3 S, 2 Ve, 2 AdG)

Cette proposition est refusée.

Personnes qui sont d'accord avec l'art. 15 D, lettre c), tel que proposé, soit d'ajouter « plans directeurs localisés » :

9 oui (2 PDC, 3 S, 2 Ve, 2 AdG)

5 non (3 L, 2 R)

Cet amendement est accepté.

Personnes qui acceptent l'amendement de l'article 15 B, alinéa 3 nouvelle teneur :

7 oui (Entente)

7 non (3 S, 2 Ve, 21 AdG)

Cet amendement est refusé.

La présidente propose de prolonger la séance d'un quart d'heure.

Personnes qui acceptent de poursuivre les travaux

7 oui (Alternative)

6 non (3 L, 2 R, 1 PDC) 1 abstention (PDC)

La proposition de poursuivre les travaux est acceptée.

Un député de l'Entente n'a pas voté car il est contrarié par cette façon d'agir !

Très perturbée, l'Entente, à l'exception de ce député, quitte la séance.

Les débats et la procédure de vote se poursuivent.

Personnes qui sont d'accord avec l'article 15 C :

1 oui (PDC) – 7 non (Alternative)

Personnes qui acceptent l'article 3, qui modifie d'autres lois:

7 oui (Alternative)

1 non (PDC)

Personnes qui sont d'accord avec le PL 8548 dans son ensemble:

7 oui (3 S, 2 Ve, 2 AdG)

1 abstention (PDC)

Consciente du fait que ce projet de loi a été mis en danger par des amendements totalement hors du sujet visant à supprimer les plans d'utilisation du sol ou en atténuer les effets – un éventuel référendum ayant déjà été annoncé – la majorité de circonstance vous propose, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi qui vous est soumis par le présent rapport dans la mesure où cette loi a rencontré l'approbation d'une majorité écrasante des communes.

Commentaire article par article

Certaines dispositions ayant suscité des discussions ou des amendements, un bref commentaire paraît nécessaire :

Article 11 LaLAT

Ad alinéa 1

L'objectif d'un plan directeur de quartier est de *fixer* « les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes ». Ces orientations relèvent de la planification directrice. Elles sont appelées à trouver concrétisation par la planification opérationnelle, principalement par l'adoption subséquente de plusieurs catégories de plans

d'affectation du sol (plans de zone, plans localisés de quartier, etc.), obligatoires pour chacun.

Ad alinéa 2

Les plans directeurs localisés se subdivisent en deux catégories, à savoir les plans directeurs communaux, d'une part, et les plans directeurs de quartier, d'autre part. Le périmètre des plans directeurs communaux recouvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes, tandis que le périmètre des plans directeurs de quartier n'en recouvre qu'une partie. Ces derniers peuvent en outre être élaborés non seulement à l'initiative de la commune, mais également à celle du département.

Ad alinéa 3

Par rapport au projet initial, l'obligation pour les communes d'adopter un plan directeur communal a été nuancée par l'adjonction d'une phrase permettant au département de dispenser de cette exigence les communes de moins de 1 000 habitants qui en font la demande motivée.

Ad alinéa 4

S'agissant des plans directeurs de quartier, la version initiale du projet a connu ici aussi une petite retouche, en ce sens que l'élaboration, par le département, d'un projet de plan directeur de quartier, en principe facultative, est désormais obligatoire « *pour les périmètres d'aménagement coordonnés prévus par le plan directeur cantonal* ».

Cette modification concrétise ainsi l'une des mesures prévues par la fiche 2.11 du plan directeur cantonal adopté le 21 septembre 2001 par le Grand Conseil, consacrée aux périmètres d'aménagement coordonnés, ainsi qu'au projet de loi N° 7598, demandant au Conseil d'Etat « *d'élabore(r) une image directrice d'aménagement de chacun de ces secteurs, de manière à en harmoniser le développement* ».

Ad alinéa 7

Comme l'indiquait l'exposé des motifs, les plans directeurs localisés de quartier ont le caractère d'un outil de travail liant les autorités entre elles, à l'exclusion des particuliers, à l'égard desquels ils ne produisent pas d'effets juridiques.

C'est la raison pour laquelle ces plans, à l'instar des plans d'utilisation du sol avec lesquels ils ne doivent cependant pas être confondus, font l'objet d'une double approbation, communale et cantonale. Le conseil municipal statue ainsi dans un délai de 90 jours après que le département a confirmé la conformité du plan directeur localisé notamment au plan directeur cantonal. Le Conseil d'Etat, pour sa part, statue dans un délai de 60 jours (et non plus 90), cela « *à moins que le conseil municipal n'ait apporté des modifications non-conformes* », ce qui constitue une nouveauté par rapport au projet de loi initial.

Dans cette dernière hypothèse, le Conseil d'Etat n'est donc pas tenu d'adopter le projet de plan directeur localisé (plan directeur communal et plan directeur de quartier). Toujours dans ce cas de figure, le plan préalablement adopté par le conseil municipal n'aura pas la qualité d'un plan directeur localisé et n'en produira pas les effets juridiques prévus à l'alinéa 8 (force obligatoire pour les autorités), pour ne constituer qu'un simple outil de travail, sans statut juridique spécifique.

Il en ira d'ailleurs de même pour le cas particulier d'un projet de plan directeur de quartier qui aurait été refusé par une commune. Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat aura néanmoins la faculté de l'adopter, mais comme décision interne, non sujette à recours, sous la forme d'un extrait de procès-verbal, le document adopté sous cette forme ne constituant pas un plan directeur de quartier et n'en produisant dès lors pas les effets juridiques propres, rattachés à cet instrument.

Quant aux questions de procédure, l'approbation communale doit revêtir la forme d'une résolution, décision non sujette à référendum facultatif et qui ne peut donc pas être annulée par le Conseil d'Etat (cf. art. 67 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1989, B 6 05; LAC).

En ce qui concerne l'adoption du plan directeur localisé de quartier par le Conseil d'Etat, sa forme n'est pas précisée. Il devrait cependant s'agir en principe d'un arrêté notifié aux communes concernées, sous réserve du cas particulier précité.

Ad alinéa 8

Pour ce qui est des effets juridiques rattachés aux plans directeurs localisés, appellation qui suppose que les deux conditions cumulatives d'adoption par une commune et par le Conseil d'Etat soient préalablement remplies, ces derniers auront « *force obligatoire pour ces autorités* », à l'exclusion des particuliers. Cependant, "*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 ».

Article 15 D, lettre c, LEXT

Enfin, la question des PUS ayant été abordée à l'occasion d'une proposition d'amendement, il a paru bon de préciser que ceux-ci devaient être conformes non seulement aux plans de zones ainsi qu'au plan directeur cantonal, comme actuellement, mais aussi aux plans directeurs localisés.

Projet de loi (8548)

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)

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. Le département peut toutefois renoncer à cette exigence pour les communes de moins de 1 000 habitants qui en font la demande en la motivant.

Elaboration du projet de plan directeur de quartier

⁴ Le département peut élaborer un projet de plan directeur de quartier. Il est cependant tenu d'élaborer un tel projet de plan pour les périmètres d'aménagement coordonnés prévus par le plan directeur cantonal. 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 statue dans un délai de 60 jours à moins que le conseil municipal n'ait apporté des modifications non conformes.

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 Modifications à d'autres lois

¹ La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (B 6 05), est modifiée comme suit :

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

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

² La loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (L 1 40), est modifiée comme suit :

Art. 15 D, lettre c (nouvelle teneur)

- c) à l'approbation du Conseil d'Etat, qui vérifie notamment leur conformité aux plans de zones ainsi qu'au plan directeur cantonal et aux plans directeurs localisés.

*Annexe I: 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.

ANNEXE II



Ville de Genève

Le Conseiller administratif

Département municipal de l'aménagement,
des constructions et de la voirie

Genève, le 13 juillet 2001

Monsieur
Laurent MOUTINOT
Conseiller d'Etat chargé du
Département de l'aménagement,
de l'équipement et du logement
5, rue David-Dufour
1211 GENEVE 8

COPIE

Concerne : Projet de loi relatif au plan directeur localisé

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Mes services m'ont fait part de l'évolution du projet de loi cité en titre et je vous remercie de la célérité et de l'esprit de collaboration avec lesquels votre département a mené ce travail.

Je saisis néanmoins l'occasion de ce courrier pour vous faire part de mes préoccupations, qui à ma connaissance n'ont pas encore trouvé de réponses satisfaisantes. Il s'agit :

- d'une part, de l'alinéa 4, pour lequel j'aurais souhaité que son libellé reconnaisse de manière plus égalitaire la faculté des communes à élaborer des plans directeurs de quartier. Ma demande est d'autant plus légitime que l'un des principaux buts consiste à affiner le plan directeur cantonal ou communal, notamment en ce qui concerne l'équipement de base, qui est justement de la compétence des communes. Dans ce sens, je vous propose la formulation suivante : *« Le département ou les communes peuvent élaborer un projet de plan directeur de quartier. A cet effet, l'instance initiatrice en transmet le cahier des charges à l'autre collectivité concernée et procède à l'élaboration de ce plan, en liaison avec cette dernière et la commission d'urbanisme »*.
- d'autre part, de l'alinéa 7, pour lequel j'estime que la rédaction fige l'initiative accordée aux communes en matière d'établissement de plans directeurs de quartier. Cet alinéa devrait mentionner l'« avis » et non « accord » de votre département. Par ailleurs, comme je comprends parfaitement que votre département doive se prémunir de projets votés par le Conseil municipal, qui s'écarteraient du plan directeur cantonal, alors je vous propose de compléter l'alinéa 7 d'une phrase dont la teneur pourrait être la suivante : *« Au cas où le projet voté par le Conseil municipal s'écarterait sur des aspects majeurs du plan directeur cantonal, alors le Conseil d'Etat ne serait pas tenu par le délai »*.

En espérant que la version de ce projet de loi, qui sera déposée au Grand Conseil, tiendra compte de mes propositions, je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, à l'assurance de ma parfaite considération.

Christian FERRAZINO

Copie à M. Bernard PLOJOUX, Président de l'Association des communes genevoises