

Date de dépôt: 10 janvier 2006

Messagerie

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Thomas Büchi, Hugues Hiltbold, Gabriel Barrillier, Marie-Françoise de Tassigny, Jacques Follonier, Jacques Jeannerat, Jean-Marc Odier, Louis Serex, Pierre Kunz, Ernest Greiner, Michel Ducret et Pierre Froidevaux sur les constructions et les installations diverses (L 5 05) (Surélévation d'immeubles existants)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jean-Michel Gros

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission a abondamment discuté de ce projet dans ses séances des 25 mai, 21 septembre, 29 septembre, 26 octobre et 2 novembre 2005, sous la présidence de M^{me} Anne Mahrer. Ont participé à ces séances, tout ou partiellement, M^{mes} et MM. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat, président du DAEL, Gilles Gardet, directeur de l'aménagement du territoire, Bojana Vasiljevic-Menoud, directrice adjointe du service de l'aménagement, Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, juriste, Xavier de Rivaz, du service des études et plans d'affectation, Alain Mathez, chef de division à la police des constructions, Sabine Nemeč-Piguet, responsable du service des monuments et sites, Didier Mottiez, secrétaire adjoint. Les procès-verbaux ont été tenus avec le talent qu'on lui connaît par M^{me} Delphine Binder. Que toutes ces

personnes soient ici remerciées pour leur précieux concours, tout en les priant de m'excuser pour d'éventuelles erreurs de titres, ce DAEL étant un véritable labyrinthe en ce domaine.

Présentation du projet de loi

MM. Thomas Büchi et Hugues Hiltbold nous présentent le projet dont ils sont les auteurs. Si ce projet ne prétend pas apporter LA solution à la pénurie actuelle de logements, il constitue une piste intéressante à même de permettre la construction de logements dans de brefs délais. Le projet autoriserait en effet une surélévation des immeubles de 6 mètres (deux étages) dans les zones 2 et 3, et cela pour les immeubles existant depuis plus de cinq ans.

Rappelons que la zone 2 est de la zone urbaine, entourant les anciennes fortifications. Le projet de loi fixerait dans cette zone la hauteur maximale des immeubles à 30 mètres (au lieu de 24). La zone 3 est plus généralement située dans les communes périphériques (Meyrin, Lancy, Onex, etc.). Dans cette zone, la hauteur passerait de 21 mètres à 27 mètres.

Les auteurs se doutent bien qu'avec ce projet, on ne va pas surélever tous les immeubles, mais qu'on assouplirait ainsi les procédures pour construire de nouveaux logements. Il faut souligner en effet que la surélévation d'immeubles ne nécessite pas de déclassement, procédure longue et complexe s'il en est. Les surélévations d'immeubles peuvent donner lieu à une architecture intéressante, susceptible de mettre en valeur certains quartiers. Le projet de loi pourrait être un facteur déclenchant de la construction de logements, car on sait que le simple aménagement des combles sur un étage coûte cher et que la rentabilité des nouveaux appartements n'est souvent pas assurée. Le rajout de deux étages améliorerait cette rentabilité.

Les auteurs se rendent bien compte que leur projet n'efface pas d'un seul coup toutes les difficultés. La protection du patrimoine en zone 2, par exemple, ne permettra pas une surélévation systématique. Ils relèvent par contre qu'en zone 3 où se trouvent de nombreux immeubles à toit plat sans attique en retrait, l'ajout de deux étages serait moins problématique.

Lors d'un premier tour de table, les représentants de l'Alternative se déclarent défavorables à ce projet de loi. Ils évoquent en particulier le plan directeur cantonal qui limite la densification de la Ville, les préavis des communes périurbaines qui s'opposent déjà à une hauteur de 21 mètres en zone 3. Ils émettent les plus grands doutes sur la solidité des fondations, qui permettrait une surélévation. D'autres s'interrogent sur la nécessité de

légiférer en cette matière, étant donné le faible nombre de demandes de surélévation (qui, de plus, aboutissent généralement à une autorisation de construire). Pour le surplus, je laisserai le rapporteur de minorité expliquer plus avant les arguments de l'Alternative.

L'Entente et l'UDC accueillent ce projet de loi avec bienveillance. Leurs commissaires relèvent que, malgré les difficultés prévisibles dans sa mise en œuvre, ce projet va dans la bonne direction, car il facilite la création de nouveaux logements. Ne ferait-il qu'augmenter de 50% le nombre de surélévations qu'il vaudrait déjà la peine d'être soutenu. La crainte entretenue d'une surélévation de tous les immeubles du canton est irrecevable, puisque d'une part, en zone 2, la protection du patrimoine limitera l'impact du projet de loi, et qu'en zone 3, la révision du PLQ (plan localisé de quartier) sera nécessaire en cas de surélévation.

A l'occasion de ce premier tour de table, le président du département, M. Laurent Moutinot, **annonce que le département est favorable au projet de loi 9529**. Il relève que ce dernier présente l'avantage de permettre une meilleure répartition des coûts grâce à des surélévations de plus d'un étage. Il relève à son tour l'impact limité de ce projet de loi (ce que reconnaissent les auteurs). En effet, la quasi-impossibilité de surélever la ceinture fazyste, l'opposition probable des communes à certaines modifications de gabarit et certains problèmes techniques (solidité des fondations, habitabilité des étages inférieurs dans des cours exigües) constituent des difficultés prévisibles pour l'application de ce projet de loi. M. Moutinot est cependant convaincu que, malgré ces obstacles, il existe des endroits où des surélévations sont manifestement possibles, et il souhaite que ces possibilités soient exploitées.

A la suite de ce tour de table, l'entrée en matière sur le projet de loi 9529 est acceptée par :

7 Oui (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC)

4 Non (1 Ve, 2 S, 1 AdG)

Auditions

Audition de la Ville de Genève (M. Nils de Dardel, directeur au département de l'aménagement, des constructions et de la voirie, et M. Daniel Schmid, adjoint au chef de service, service de l'urbanisme)

M. de Dardel relève tout d'abord que la Ville est déjà extrêmement dense et que le projet de loi va à l'encontre de la politique du Conseil administratif, mais aussi du plan directeur cantonal. Il note, contrairement aux auteurs du projet et au président du département, que le potentiel d'augmentation des constructions mis en œuvre par le projet de loi serait énorme. Celui-ci

impliquerait ainsi la construction d'écoles et de parkings souterrains. Or, d'après M. de Dardel, il n'y a plus de terrain disponible en Ville de Genève pour construire de nouvelles écoles (*sic*). D'autre part, la portée juridique de ce projet est floue, conduira à des disparités dans le paysage urbain et y décèle des contradictions avec la LDTR et la loi Blondel. M. Schmid complète les dires de M. de Dardel, en insistant sur la densité de la Ville de Genève, où chaque habitant ne dispose que de 48 m², alors qu'à Carouge par exemple, ce chiffre s'élève à 100 m², et même à 600 m² dans d'autres communes. Il nous montre, à titre d'illustration, ce que serait le boulevard Carl-Vogt, lorsque tous les immeubles qui le bordent auront été surélevés de deux étages.

Aux questions des commissaires, les représentants de la Ville conviennent que l'image d'un quartier qu'ils ont projetée représente un développement potentiel, qu'ils ne possèdent pas de chiffres exacts de la densité de la Ville (en comparaison avec d'autres villes européennes), et admettent *in fine* vouloir accueillir encore de nouveaux habitants (150 par an !)

Audition de la Société d'art public (M. Barthassat, président, M. Blondel, président d'honneur, et M^{me} Isabelle Claden, membre du comité)

Après une brève évocation de l'évolution urbanistique de Genève, les représentants de la Société d'art public (SAP) expriment leur inquiétude face à ce projet de loi : selon eux, il propose une surélévation générale de la ville de 6 mètres sans imaginer les conséquences de forme, d'ombre portée, d'impact sur la vie des citoyens, sur l'espace public et sur les dépenses d'énergie. M. Barthassat relève que Genève est déjà une ville haute et ne supporterait ainsi pas que ses immeubles soient portés à 30 mètres. En outre, le nombre de logements construits sera faible. Il préférerait que l'on réalise les plans d'aménagement concertés prévus dans le plan directeur cantonal et que l'on discute de déclassements supplémentaires de la zone agricole de cas en cas.

Répondant aux questions des commissaires, les représentants de la SAP déclarent ne pas s'opposer à quelques projets de surélévation lorsqu'ils sont de qualité. Ils préfèrent cependant conserver la loi actuelle qui autorise des dérogations, plutôt qu'une loi générale prévoyant des surélévations systématiques.

Audition de l'Association des communes genevoises (M. Pascal Chobaz, président, M. Michel Hug, secrétaire général)

M. Chobaz ne s'exprime que sur la zone 3, la Ville ayant déjà été entendue. L'Association des communes genevoises (ACG) n'est pas opposée à ce projet de loi. Il souhaiterait néanmoins que les projets en zone 3 primaire soient étudiés de cas en cas et non de manière généralisée (problèmes liés aux équipements publics, usage accru du domaine public, etc.). En zone 3 de développement, comme une surélévation exigerait une modification des PLQ en force, M. Chobaz insiste pour que les prérogatives communales soient maintenues (préavis). Il relève que les logements créés dans les surélévations seront sans doute en loyer libre et favoriseront ainsi la mixité.

Audition de la FAI (Fédération des architectes et ingénieurs de Genève) (M. Ortis)

M. Ortis approuve le principe du projet de loi, mais y décèle plusieurs difficultés dans son application. Dans la deuxième zone en particulier, dont le tissu urbain est constitué, la surélévation d'îlots fermés poserait des problèmes (diminution de la distance à la propriété, diminution de l'éclairage dans les cours, rapport entre bâtiments et espaces publics). D'autre part, certains secteurs sont déjà l'objet de plans de site.

Suite aux questions des commissaires, M. Ortis se demande si le projet s'appliquerait à la 3^e zone, là où un PLQ est adopté. L'un des auteurs du projet signale que telle est bien leur intention. La surélévation de deux étages ne saurait constituer une simple dérogation à un PLQ : il s'agirait donc de le modifier.

Dans la discussion qui suit, on s'aperçoit que les auditions n'ont pas fondamentalement changé les opinions par rapport au premier tour de table. Seule fausse note : un haut fonctionnaire qui dit tout le mal qu'il pense de ce projet de loi se fait remettre à l'ordre par un commissaire qui lui rappelle que le département s'y est montré favorable. Le haut fonctionnaire retire alors ses propos !

Les auteurs du projet de loi ainsi que l'Entente et l'UDC reconnaissent cependant que le projet présente quelques imprécisions en vue de son application et souhaitent ainsi que le département propose quelques amendements en vue de la lecture article par article.

Lecture article par article

Titre et préambule

Oui : 6 (2 R, 2 PDC, 2 L)

Non : 5 (2 Ve, 2 S, 1 AdG)

Adopté.

Article 22, alinéa 2

Certains commissaires relèvent que le but du projet de loi ne serait pas atteint si, au lieu de logements, des bureaux prenaient place dans les étages supplémentaires. Pour plus de clarté, il est suggéré d'ajouter une phrase à l'alinéa.

Il en va de même en cas de surélévation d'une construction au bénéfice d'un permis d'habiter depuis plus de cinq ans. Une surélévation ne peut être autorisée qu'en vue de réaliser des surfaces de logements supplémentaires.

Oui : 6 (2 R, 2 PDC, 2 L)

Non : 5 (2 Ve, 2 S, 1 AdG)

Adopté.

Article 23, alinéa 1

Un amendement technique est proposé pour éviter la création d'un nouvel article 23A :

A front ou en retrait des voies publiques ou privées, la hauteur du gabarit ne peut dépasser de plus de 3 m la distance fixée entre alignements ($H \leq D+3$), ou de plus de 9 m en cas de surélévation d'un immeuble existant au sens de l'article 22 alinéa 2 ($H \leq D+9$).

Oui : 6 (2 R, 2 PDC, 2 L)

Non : 5 (2 Ve, 2 S, 1 AdG)

Adopté.

Article 23, alinéa 2

Même amendement technique que ci-dessus :

La hauteur du gabarit est calculée, par rapport aux limites de propriétés privées, conformément aux dispositions de l'article 25 ($H \leq 2D+3$ ou

H \leq 2D+9 en cas de surélévation d'un immeuble existant au sens de l'article 22, alinéa 2).

Oui : 6 (2 R, 2 PDC, 2 L)

Non : 5 (2 Ve, 2 S, 1 AdG)

Adopté.

Article 23, alinéa 3

Outre l'amendement technique évoqué plus haut, il s'agit en outre de réserver la législation en matière de protection du patrimoine (cela pour répondre en particulier aux craintes de la SAP concernant la 2^e zone) :

La hauteur de la ligne verticale du gabarit ne peut dépasser nulle part 24 m (H \leq 24) ou 30 m (H \leq 30) en cas de surélévation d'un immeuble existant au sens de l'article 22, alinéa 2 ; restent toutefois réservées les dispositions des articles 10, 11, celles des plans localisés de quartier au sens de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929, et de la loi générale sur les zones de développement , du 29 juin 1957 et celles relevant de la législation applicable en matière de protection du patrimoine et ses dispositions d'exécution.

Oui : 6 (2 R, 2 PDC, 2 L)

Non : 5 (2 Ve, 2 S, 1 AdG)

Adopté.

Article 25, alinéa 2

Aucun amendement n'est proposé. Il s'agit seulement de transférer l'article 25A du projet de loi dans un 2^e alinéa de la loi existante.

Oui : 6 (2 R, 2 PDC, 2 L)

Non : 5 (2 Ve, 2 S, 1 AdG)

Adopté.

Article 26, alinéa 2

Puisque nous traitons ici de la troisième zone, il convient de préciser ici aussi que la surélévation est réservée aux logements. Il est précisé que cette modification ne concerne que les cas où il n'y a pas de PLQ en vigueur. Là où ils existent, ils devront être modifiés.

Il en va de même en cas de surélévation d'une construction au bénéfice d'un permis d'habiter depuis plus de cinq ans. Une surélévation ne peut être autorisée qu'en vue de réaliser des surfaces de logements supplémentaires.

Oui : 6 (2 R, 2 PDC, 2L)
Non : 5 (2 Ve, 2 S, 1 AdG)
Adopté.

Article 27, alinéas 1 à 5

Le département souligne que l'opération est la même que celle effectuée à l'article 23, mais il propose la création d'alinéas supplémentaires étant donné que la formule mathématique est plus compliquée. A l'alinéa 5 cependant, il est relevé que la hauteur maximale est fixée à 27 mètres au lieu de 30 en deuxième zone (prière de se référer au projet de loi mis à jour).

L'article 27 est ainsi soumis aux voix :

Oui : 6 (2 R, 2 PDC, 2 L)
Non : 5 (2 Ve, 2 S, 1 AdG)
Adopté.

Article 28, alinéa 2

Oui : 6 (2 R, 2 PDC, 2 L)
Non : 5 (2 Ve, 2 S, 1 AdG)
Adopté.

Article 29 alinéa 2

Oui : 6 (2R, 2PDC, 2L)
Non : 5 (2V, 2S, 1AdG)
Adopté.

Article 8, alinéa 3 LDTR

Comme il a été déclaré par les auteurs de ce projet, celui-ci vise à la construction de logements supplémentaires. C'est pour cela que la commission a ajouté dans divers articles que la surélévation ne devait concerner que la création de surfaces de logements. Il restait une crainte : que des propriétaires surélèvent leurs immeubles, tout en transformant les étages inférieurs en bureaux. Voilà pourquoi la commission a décidé de modifier la LDTR pour empêcher cela.

Les surfaces de logements supplémentaires consécutives à des surélévations d'immeubles, au sens des articles 22, alinéa 2, et 26, alinéa 2, de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988, ne peuvent être utilisées comme compensation.

Oui : 7 (2 R, 2 PDC, 2 L, 1 Ve)
Non : 4 (1 Ve, 2 S, 1 AdG)

Conclusion

Après une nouvelle discussion, dont vous aurez sans doute les échos dans le rapport de minorité ou en séance plénière, M^{me} la présidente met aux voix l'ensemble du projet de loi.

VOTE SUR L'ENSEMBLE

Oui : 6 (2 R, 2 PDC, 2 L)

Non : 5 (2 Ve, 2 S, 1 AdG)

Le projet de loi 9529 est ainsi adopté.

Mesdames et Messieurs les députés,

Après tout ce qui a été dit en commission, procès d'intention, mauvaise foi ou contradiction avérée, la majorité de la Commission de l'aménagement vous demande le soutien à ce projet de loi. Certes, il ne résoudra pas à lui seul la pénurie de logement, mais il en constitue l'un des éléments. Par sa volonté de consensus, les auteurs et l'Entente avec l'UDC ont accepté plusieurs amendements, répondant ainsi aux auditions. Ce projet au final n'apporte qu'un peu plus de souplesse à la construction en hauteur de notre canton et contribue ainsi à la résolution d'un problème qui touche Genève et qui le prive d'une assiette fiscale dont il aurait bien besoin.

C'est pourquoi je vous prie, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi, tel qu'amendé par la commission.

Projet de loi (9529)

sur les constructions et les installations diverses (L 5 05) (Surélévation d'immeubles existants)

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

Article 1

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

Art. 22 al. 2 (nouvelle teneur), l'alinéa 2 devenant alinéa 3 Gabarit en cas de surélévation d'immeubles existants

² Il en va de même en cas de surélévation d'une construction au bénéfice d'un permis d'habiter depuis plus de cinq ans. Une surélévation ne peut être autorisée qu'en vue de réaliser des surfaces de logements supplémentaires.

Art. 23 Dimensions du gabarit (nouvelle teneur)

¹ A front ou en retrait des voies publiques ou privées, la hauteur du gabarit ne peut dépasser de plus de 3 m la distance fixée entre alignements ($H \leq D + 3$), ou de plus de 9 m. en cas de surélévation d'un immeuble existant au sens de l'article 22 alinéa 2 ($H \leq D + 9$).

² La hauteur du gabarit est calculée, par rapport aux limites de propriétés privées, conformément aux dispositions de l'article 25 ($H \leq 2D + 3$ ou $H \leq 2D + 9$ en cas de surélévation d'un immeuble existant au sens de l'article 22, alinéa 2).

³ La hauteur de la ligne verticale du gabarit ne peut dépasser nulle part 24 m ($H \leq 24$) ou 30 m ($H \leq 30$) en cas de surélévation d'un immeuble existant au sens de l'article 22, alinéa 2 ; restent toutefois réservées les dispositions des articles 10, 11, celles des plans localisés de quartier au sens de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929, et de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, et celles relevant de la législation applicable en matière de protection du patrimoine et ses dispositions d'exécution.

Art. 25 al. 2 (nouvelle teneur), les alinéas 2 à 4 devenant alinéas 3 à 5
Distances aux limites de propriétés en cas de
surélévation d'immeubles existants

² Pour une surélévation d'une construction au bénéfice d'un permis d'habiter depuis plus de cinq ans et lorsqu'une construction n'est pas édifiée à la limite de propriétés privées, la distance entre cette construction et la limite doit être au moins égale à la moitié de la hauteur du gabarit diminuée de 9 m :

$$(D \geq \frac{H - 9}{2})$$

Art. 26 al. 2 (nouvelle teneur), l'alinéa 2 actuel devenant alinéa 3
Gabarits en cas de surélévation d'immeubles existants

² Il en va de même en cas de surélévation d'une construction au bénéfice d'un permis d'habiter depuis plus de cinq ans. Une surélévation ne peut être autorisée qu'en vue de réaliser des surfaces de logements supplémentaires.

Art. 27 Dimensions du gabarit (nouvelle teneur)

¹ A front ou en retrait des voies publiques ou privées, la hauteur du gabarit ne peut dépasser de plus de 3 m les trois quarts de la distance fixée entre les alignements

$$(H \leq \frac{3}{4} D + 3).$$

² Toutefois, en cas de surélévation d'une construction au bénéfice d'un permis d'habiter depuis plus de cinq ans, la hauteur du gabarit peut dépasser jusqu'à 9 m au maximum les trois quarts de la distance fixée entre les alignements

$$(H \leq \frac{3}{4} D + 9).$$

³ La hauteur du gabarit est calculée, par rapport aux limites de propriétés privées, conformément aux dispositions de l'article 29, alinéa 1

$$(H \leq \frac{5}{3} D + 3).$$

⁴ Toutefois, en cas de surélévation d'une construction au bénéfice d'un permis d'habiter depuis plus de cinq ans, la hauteur du gabarit est calculée, par rapport aux limites de propriétés privées, conformément aux dispositions de l'article 29, alinéa 2

$$(H \leq \frac{5}{3} D + 9).$$

⁵ La hauteur de la ligne verticale du gabarit ne peut dépasser nulle part 21 m ($H \leq 21$) ou 27 m ($H \leq 27$) en cas de surélévation d'un immeuble existant au sens de l'article 26, alinéa 2 ; restent toutefois réservées les dispositions des articles 10, 11, celles des plans localisés de quartier au sens de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929, et de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 et celles relevant de la législation applicable en matière de protection du patrimoine et ses dispositions d'exécution.

Art. 28, al. 2 Constructions à la limite de propriétés (nouvelle teneur)

² Le département peut cependant autoriser des constructions à la limite de propriétés privées, au-delà des 20 m spécifiés ci-dessus, lorsque deux propriétaires se sont mis d'accord pour édifier simultanément des constructions contiguës et de même hauteur, lorsqu'un propriétaire veut adosser une nouvelle construction à un mur en attente, ou en cas de surélévation d'immeubles existants.

Art. 29 alinéa 2 (nouvelle teneur), les alinéas 2 et 3 actuels deviennent alinéas 3 et 4

Distances aux limites de propriétés en cas de surélévation d'immeubles existants

² Toutefois, pour une surélévation d'une construction au bénéfice d'un permis d'habiter depuis plus de cinq ans et lorsqu'une construction n'est pas édifiée à la limite de propriétés privées, cette distance doit être au moins égale aux trois cinquièmes de la hauteur du gabarit diminuée de 9 m

$$(D \geq \frac{3}{5} [H - 9]).$$

Article 2 **Modification à une autre loi**

¹ La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996 (L 5 20), est modifiée comme suit :

Art. 8 al. 3 Dérogations (nouveau, l'alinéa 3 actuel devenant l'alinéa 4)

³ Les surfaces de logements supplémentaires consécutives à des surélévations d'immeubles, au sens des articles 22, alinéa 2, et 26, alinéa 2, de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988, ne peuvent être utilisées comme compensation.

Date de dépôt : 10 janvier 2005
Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Alain Etienne

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi propose une modification de la loi sur les gabarits de hauteur pour les zones 2 et 3, pour les immeubles existant depuis plus de cinq ans.

Ce n'est pas la première fois que le Grand Conseil traite de cette question. Le 15 novembre 2002 fut déposée, par des députés de l'Entente, la motion 1494 portant le titre suivant : « Proposition de motion pour lutter contre la pénurie de logements par une meilleure utilisation des volumes habitables dans les combles et par la surélévation de certains immeubles ». Cette motion fut débattue le 5 décembre 2003 et renvoyée au Conseil d'Etat. La réponse du Conseil d'Etat fut rendue le 23 avril 2004 dans un rapport (cf. annexe).

On peut y lire le passage suivant :

« Sur la base d'une estimation des dossiers traités en 2003 par un collaborateur de la police des constructions en charge de l'habitabilité, en prenant en compte les autorisations en procédure accélérée (APA) et les demandes définitives (DD), soit 437 dossiers portant sur des immeubles, 62 dossiers concernaient des aménagements de combles et des surélévations pour créer du logement, soit une proportion de 14%. En 2002-2003, près de 87 demandes de création de logements dans les combles des immeubles anciens du centre-ville, principalement les ensembles des XIX^e et XX^e siècles, ont été soumises à la Commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) ; 80 ont reçu un préavis favorable, ce qui correspond à la création de 130 logements environ. »

Ce projet de loi pose plusieurs problèmes mais les commissaires de la majorité ne semblent pas être touchés par les arguments avancés qui, pourtant, devraient les faire réfléchir.

1) Politique urbaine à l'échelle de l'agglomération

Tout d'abord, d'une manière globale, il y a une densification inacceptable de la ville. Les habitant-e-s de la ville de Genève ne veulent plus de cette densification. Ils l'ont dit à plusieurs reprises. La politique de construire la ville en ville n'est plus de mise. A l'heure des défis posés par une politique de l'aménagement et de construction de logements à l'échelle transfrontalière, ce projet de loi manque singulièrement d'envergure. Il pose une question à l'échelle de l'hyper-centre, celle de la ville de Genève, d'ailleurs opposée à celui-ci.

2) Conservation du patrimoine et culture architecturale

En zone 2 se pose la question de la préservation du patrimoine. Il s'agit souvent de transformation d'immeubles classés ayant valeur patrimoniale. Il existe un risque important de créer des disparités dans les ensembles du XIX^e siècle. L'attractivité de Genève est due à son unité urbanistique maintenue grâce à la limite des gabarits fixée à 21 mètres. La surélévation des immeubles priverait de lumière les appartements situés aux étages inférieurs, sur cour notamment. Nombre de ces projets pourraient dénaturer la qualité du patrimoine ordinaire. Cette attitude pose également la question du respect de l'objet architectural comme tel qui donne à voir un ensemble cohérent sur le plan des dispositifs architecturaux, des techniques constructives et des modes d'habiter. Si appropriation il y a, elle ne saurait être autrement comprise que par celle des habitants eux-mêmes.

3) Finaliser les plans localisés de quartier (PLQ)

En zone 3, il est actuellement possible de construire à 21 m à la corniche, ce qui représente sept étages. De nombreuses oppositions, dans les secteurs où l'on veut construire, se font jour. Les communes elles-mêmes s'opposent à des projets de construction. Le *small is beautiful*, bas gabarits et basse densité, récolte les suffrages ! Ne vaudrait-il pas mieux cibler les efforts et mettre en œuvre les PLQ selon les dispositions légales en vigueur et oser ainsi affirmer que gabarits et densité peuvent se conjuguer avec bonne solution architecturale et économie du territoire ? La préservation de la qualité de notre territoire ne saurait être garantie avec le mitage et le gaspillage de celui-ci en zone de développement. Chacun-e ici sait combien l'adoption d'un PLQ fait suite à un long processus qui suppose la mise en œuvre de négociations entre l'Etat, les communes, les propriétaires des parcelles et les voisins, puis accord. Comment peut-on envisager une

surélévation d'immeuble dans un périmètre où tout a été négocié point par point, et cela, seulement cinq ans après ce même PLQ ?

4) Des problèmes d'application

Cette nouvelle disposition ne manquera pas d'entrer en conflit avec d'autres lois ou normes en vigueur. Comment se traitera la question de la distance entre bâtiments, par exemple, ou la distances aux limites de propriété ?

Les fondations des immeubles sont-elles suffisamment dimensionnées pour supporter des surélévations ? Les immeubles anciens n'ont pas été pensés pour des charges supplémentaires. Pourront-ils supporter des secousses sismiques ?

Est-il vraiment rationnel d'envisager des surélévations sur des immeubles qui viennent d'être construits, y compris du point de vue des coûts ?

Qu'en est-il des normes incendie pour des immeubles de plus de 26 mètres de hauteur ?

Le projet de loi semble avoir une portée limitée, car il existe beaucoup trop d'obstacles à surmonter. Des surélévations d'immeubles sont déjà possibles. Ce projet de loi, lancé en période électorale, ne sera qu'un de plus dans la machine administrative, si souvent dénoncée par les partis de droite mais dont les effets concrets seront insignifiants, voire dommageables. Nous pouvons faire confiance aux professionnels qui n'auraient pas manqué de développer des demandes de renseignements à la police des constructions si cette opportunités avait eu une quelconque valeur. Il est donc sage de relire avec recul la réponse du Conseil d'Etat à la motion 1494.

Auditions

Les nombreuses auditions ont soulevé des questions importantes, notamment celle du patrimoine. Les personnes auditionnées ont émis des réserves quant au projet de loi et la minorité de la commission pense que les arguments avancés sont fondés. Voici ci-après la teneur de ces interventions.

Audition de la Ville de Genève

Les représentants de la Ville de Genève déclarent que le projet de loi 9529 va à l'encontre de la politique du Conseil administratif de la Ville de Genève et du plan directeur cantonal. La Ville de Genève est extrêmement dense, tant du point de vue du nombre d'habitants que du nombre de travailleurs. Le projet de loi propose de densifier justement le secteur du canton qui est déjà le plus dense.

Ce projet de loi pose des problèmes considérables. Le potentiel d'augmentation des constructions mis en œuvre par le projet de loi serait très important. Les conséquences sur le paysage urbain et sur les équipements seraient énormes. L'accueil de nouveaux habitants dans des zones déjà très denses impliquerait la construction d'écoles et de parkings supplémentaires. La construction de parkings en sous-sol n'est plus possible et il n'y a plus de places à l'extérieur. En ce qui concerne les écoles, il n'y a plus de terrain disponible sur le territoire de la Ville de Genève pour en construire de nouvelles.

La portée exacte du projet de loi est floue. Il prévoit une augmentation des gabarits de 6 mètres. Il s'applique uniquement aux surélévations, non aux constructions récentes, d'où une inégalité de traitement et des disparités dans le paysage urbain.

M. de Dardel relève que l'article 36 LCI permet déjà un gabarit supplémentaire de toiture, à certaines conditions.

La Ville souhaite accueillir de nouveaux habitants mais de manière modeste. Le plan directeur cantonal prévoit d'ailleurs que la Ville accueille 150 nouveaux habitants par an. Des logements disparaissent au centre-ville, la zone villas est surdimensionnée et les zones de développement ne sont pas pleinement exploitées en raison des obstacles posés par les propriétaires. Il faut d'abord résoudre ces problèmes avant d'ajouter des logements dans une ville déjà surdensifiée.

Audition de la Société d'art public

La Société d'art public (SAP) souligne l'importance du paysage de la ville dans son ensemble, qui, à Genève, est complexe et singulier, car Genève est une ville compacte. Le paysage urbain actuel est le fruit du travail et des décisions prises au cours du XX^e siècle. Elle relève que la ville a été construite selon un plan alvéolaire et que ses contours ont peu évolué. En 1952, Genève a décidé d'une séparation entre les zones constructibles et les zones non constructibles. Le projet de loi semble ne pas tenir compte de la tradition de l'urbanisme à Genève depuis le temps de la Genève faziste. Une

des premières critiques faites au projet de loi est qu'il propose une surélévation générale de la ville de 6 mètres sans imaginer les conséquences de forme, d'ombre portée, les impacts sur la vie des citoyens, sur l'espace public et sur les dépenses d'énergie, qui seront augmentées en raison de la diminution de la lumière du jour. Le facteur lumière-jour constitue un des critères d'habitabilité. Le projet de loi impliquerait le passage d'une hauteur d'immeubles de 24 mètres à une hauteur de 27 à 30 mètres. Cette dernière hauteur correspond à des immeubles de 10 étages plus attique. Genève est déjà une ville haute (les quartiers du XIX^e siècle, et les bâtiments des années 1930 et 1950). La définition de la hauteur des bâtiments ne peut pas être déléguée au seul pouvoir législatif.

La SAP estime qu'une étude d'impact, une étude générale, une vision d'ensemble doit subordonner un toilettage ou une dérogation éventuels. Elle a toujours approuvé les bons projets. Le remplissage des dents creuses (exemple de la rue Saint-Léger) est bien différent du démantèlement des ensembles (exemple de la rue de la Scie). Les réalisations de la rue St-Léger, du 12, rue De-Candolle et du 19, boulevard des Philosophes sont de qualité et elles ont passé par les expertises prévues par le cadre législatif actuel (préavis de la CMNS, de la Commission d'urbanisme et de la commission d'architecture). La SAP salue le travail de ces trois commissions et l'importance de leur rôle pour éclairer les positions politiques.

La SAP regrette que l'on utilise la crise du logement comme un prétexte. Le nombre de logements supplémentaires sera faible et les surélévations au centre-ville susciteront de multiples oppositions de la part des voisins. En 2004, la SAP n'a déposé que deux recours. Elle est favorable à la réalisation de projets de qualité. Les enjeux quantitatifs sont donnés par le plan directeur cantonal, qui prévoit la construction de 35 000 logements. Elle suggère que l'on réalise les plans d'aménagement concertés et que l'on discute des surélévations et des déclassements supplémentaires de la zone agricole de cas en cas. Elle précise que la zone agricole est déjà amputée de 1% par le plan directeur cantonal.

A la question d'un commissaire (AdG), M. Barthassat confirme que la réalisation d'habitations dans les combles est plus onéreuse en raison de la nature accidentée de ces dernières, des contraintes posées par la présence de la charpente, les normes phoniques, les normes antifeu et l'isolation thermique. Il note qu'elle requiert une grande sophistication. Il mentionne que l'aménagement des combles peut en outre avoir des impacts désagréables sur l'aspect des toitures (coutures, lucarnes, etc). Il relève que, dans l'image de la ville, le détail a son importance. Il note encore que les exigences de préservation du patrimoine ajoutent à la complexité et au coût. Il convient

qu'il est plus aisé de rentabiliser un projet si celui-ci porte sur une surélévation de deux étages. Il ajoute par ailleurs que le projet de loi ne tient pas compte du fait que chaque bâtiment a des conditions structurelles différentes. Il mentionne qu'une étude sur l'aménagement des combles réalisée dans les années 1980-1990, au moment de la loi Blondel, conseillait de freiner l'habitation des combles pour maintenir les toitures froides et aménager des greniers. Il précise que les charpentes se maintiennent mieux si elles sont aérées que si elles se trouvent dans des appartements, notamment pour des raisons d'humidité. M. Barthassat conclut qu'il ne suffit pas de donner un cadre législatif pour laisser ensuite toute latitude aux mandataires, mais que, dans le cas des surélévations et de l'aménagement des combles, il est nécessaire d'examiner les projets au cas par cas.

Un commissaire (S) demande s'il est techniquement et structurellement possible d'ajouter deux étages aux immeubles de la ville. M. Blondel lui répond que certains bâtiments ne le supporteraient pas, car ils ont été construits sur de mauvaises fondations. Il indique qu'en revanche, les immeubles en béton armé construits dans les années 1930 ou après la guerre ont de bonnes fondations. Il relève que ce type d'aménagement coûte cher. M^{me} Claden mentionne la difficulté du respect des normes incendie (évacuation des personnes), des installations de chauffage (peut-être insuffisantes pour deux étages supplémentaires) et de la conduite du chantier (en raison des habitations situées en dessous).

Concernant les problèmes structurels posés par la construction de deux étages supplémentaires, un commissaire (R) a pour sa part le sentiment que les surélévations sont des prouesses techniques en raison des réglementations actuelles qui interdisent de s'aligner à la façade. Il mentionne que l'aménagement de deux étages permet un meilleur rapport à la pièce en termes de coût. Il ajoute que les loyers des appartements nouvellement construits sont sous le contrôle de l'Etat. Il demande aux représentants de la SAP si, sur le principe, ils sont d'accord que l'on puisse surélever certains bâtiments de deux étages, si l'architecture proposée est de qualité. M. Barthassat confirme les dires concernant les difficultés techniques et le coût. Il estime néanmoins que les décisions en la matière doivent être principalement de l'ordre de l'architecture et de l'urbanisme et faire suite à des études de quartier. Il relève que le projet de loi pourrait donner lieu à des dérives et que la production genevoise ne s'illustre pas par son haut niveau. Il note que la pratique des concours n'a été introduite que depuis peu (lors de la démolition du Palais des expositions) et que la culture de l'architecture est assez peu développée, ce qui a conduit à un affaiblissement de la posture des architectes.

M. Barthassat souligne l'importance de sauvegarder les écoles et leur potentiel pour relever le niveau de l'architecture en Suisse romande. Il relève que, de l'autre côté de la Sarine, des aménagements de qualité se réalisent, en concertation avec les habitants, pour des budgets raisonnables. Il suggère de ne pas s'acharner à régler la question par la voie législative, mais de réformer plutôt le système dérogatif, en faisant des personnes concernées par les transformations des partenaires, tout en investissant en parallèle dans l'enseignement. Il suggère que les auteurs retirent le projet de loi, et mentionne à regret que, si ce projet de loi était adopté, la SAP se verrait dans l'obligation de s'y opposer. M. Barthassat souligne que des réalisations sont aujourd'hui possibles grâce au système dérogatif et que, comme l'a dit M^{me} Claden, il est important d'inciter les mandataires à réaliser des projets de qualité. M. Blondel souligne à son tour que la loi permet des dérogations. Il relève qu'il reste certainement des endroits en ville où des surélévations sont possibles. Il estime qu'en autorisant les surélévations de manière systématique, on abîmerait l'aspect de la ville.

Un commissaire (L) note que les représentants de la SAP ont déclaré qu'il était difficile de surélever des immeubles en ville, qu'il ne fallait pas toucher à la zone agricole, mais qu'il fallait réaliser les 35 000 logements prévus par le plan directeur cantonal. Il répond à l'affirmation selon laquelle des surélévations au centre-ville susciteraient de nombreuses oppositions et mentionne que les projets en campagne donnent eux aussi lieu à des oppositions. Il relève qu'à Genève, pour cette raison, la réalisation du moindre projet demande une dizaine d'années. Il note que, si l'art contemporain, représenté par la SAP, commence lui aussi à s'opposer à tout, il ne restera qu'à construire dans le canton de Vaud ou en France. M. Barthassat note qu'il s'agit là d'un autre débat. Il indique que la SAP pense que le plan directeur cantonal est un instrument qui devrait fédérer. Il suggère de procéder aux déclassements de la zone agricole prévus par le plan directeur avant de déposer des initiatives aberrantes pour déclasser davantage de zone agricole. Il mentionne des exemples d'aménagement de qualité réalisés avec la participation du voisinage (Ulster, Zurich, Berne). Il souligne que les représentants de la SAP ne partent pas perdants. Pour des raisons de cohérence, il conviendrait de réaliser dans un premier temps ce qui est prévu par le plan directeur cantonal, afin d'éviter l'implosion genevoise crainte par la SAP. Genève est face à un défi qu'elle doit relever. Genève doit se mettre au travail en collaboration avec la France voisine. Il estime que le plan directeur devrait être transfrontalier. M. Barthassat compare les réalisations de la rue Saint-Léger et de la rue de la Scie. Il mentionne qu'à la rue de la Scie, les extrémités ont été abîmées et que les propriétaires souhaitent

surélever la dernière trace de l'ancien ensemble qui a été détruit. Il note que le périmètre se trouve sur le plan de site de la rade.

Audition de l'Association des communes genevoises (ACG)

M. Chobaz précise que beaucoup de communes ne sont pas concernées par le projet de loi, les zones 2 et 3 se situant dans la couronne urbaine. Il indique que l'ACG a pris compte du fait que le projet de loi englobe la troisième zone de développement. Il indique qu'il est maire de la commune de Lancy et relève que pour la zone primaire, il conviendrait d'étudier les réalisations de cas en cas et non de manière généralisée. Il mentionne le problème des équipements publics et de l'usage accru du domaine public. Il souligne qu'en zone de développement, si le projet de loi devait entraîner une modification systématique des PLQ en force, il faudrait conserver les prérogatives communales (préavis du Conseil municipal). Il note que les commissaires connaissent les négociations entre l'Etat et les communes pour l'adoption des PLQ.

M. Chobaz relève que les logements réalisés dans les surélévations seraient sans doute en loyer libre et répondraient donc à la demande de plusieurs communes qui souhaitent favoriser la mixité. Il ajoute que la construction de parkings serait nécessaire afin d'éviter un encombrement des voies publiques. Il conclut que l'ACG n'est pas opposée au projet de loi, à condition que des cauteles soient mises en places (prise en compte des circonstances locales en zone primaire et maintien des prérogatives communales en zone de développement).

Audition de la Fédération des architectes et des ingénieurs (FAI)

M. Ortis note que la FAI, malgré le fait qu'elle ait été sollicitée tard, a essayé d'évaluer les impacts du projet de loi. Il indique que la FAI ne voit pas d'inconvénient sur le principe du projet de loi, mais qu'elle émet des réserves quant à son application. Il demande quel est le sort réservé aux constructions en zone de développement 3, avec l'application des normes de la troisième zone, et des deuxième et troisième zones urbaines dont le tissu urbain est constitué de longue date. Il relève que la surélévation d'îlots fermés poserait des problèmes (diminution de la distance à la limite de propriété, diminution de l'éclairage dans les cours, rapport entre les bâtiments et l'espace public). Il souligne l'importance de prendre en compte l'espace public et donne l'exemple de la rue des Plantaporrêts dans laquelle un îlot a été déstructuré pour gagner deux étages en se reculant par rapport à la rue.

M. Ortis mentionne l'impact des surélévations partielles sur les ensembles constitués par des îlots. Il relève également qu'en deuxième zone, certains secteurs font déjà l'objet de plans de site. Il souligne que, pour une hauteur d'immeubles de 18 mètres, la distance à la limite dans la cour passerait de 9 à 5,40 mètres. Il conclut que la FAI juge le projet de loi intéressant, bien que le tissu urbain des deuxième et troisième zones soit déjà constitué. Il mentionne qu'elle craint que le projet de loi n'entraîne une déstructuration du centre-ville sans apporter beaucoup de logements. Il demande si le projet de loi serait applicable à des bâtiments soumis aux normes de la troisième zone.

A cette question, M. Pauli, juriste au DAEL, répond que le département s'est également posé cette question, mais qu'il n'y a pas apporté de réponse définitive. Il indique que, lorsqu'un PLQ est adopté, les constructions doivent s'y conformer. Elles peuvent cependant s'en écarter pour des motifs d'intérêt public. Il signale que le respect des normes Minergie donne la possibilité de déroger (10% de surface de plancher supplémentaire). M. Pauli relève que ces 10% sont un maximum et que si, pour un autre motif d'intérêt public (construction de logements pour répondre à la crise), une dérogation de 10% pouvait également être autorisée, alors la disposition visant à encourager le respect des normes Minergie perdrait son sens. Il conclut que, selon le département, le projet de loi ne devrait pas s'appliquer aux PLQ en force. Il suggère que la commission se prononce à ce sujet et en fasse mention dans le rapport.

Un commissaire (R) signale que la volonté des auteurs du projet de loi est d'intervenir aussi sur la zone de développement 3. Il indique que les PLQ peuvent être modifiés. M. Pauli précise qu'il se référerait à des dérogations. Ce même commissaire estime que la construction de deux étages supplémentaires ne peut être autorisée par une simple dérogation. Il précise que, concernant les îlots fermés, une cautèle pourrait être introduite afin de maintenir les ensembles. Il relève que le département l'exige déjà dans certains cas. M. Ortis note que le projet de loi permettrait l'existence d'immeubles de dix étages en zones 2 et 3. Un commissaire (S) demande si M. Ortis trouve cette hauteur importante. M. Ortis lui répond que oui et précise que la FAI a des doutes sur ce type d'intervention dans la ville constituée.

Eclairage du service des monuments et des sites

M^{me} Nemec-Piguet, Cheffe du service des monuments et des sites explique à la commission que la *sky line* ou ligne d'horizon de Genève est très particulier, en raison de la topographie de la ville : la colline de la cathédrale domine malgré les gabarits plutôt bas des bâtiments qui s'y trouvent, en contrebas se dessine la ligne horizontale du lac, puis les coteaux en pente douce, le Jura, le Salève, les Voirons, et les Alpes.

Au milieu du XIX^e siècle, lors de la démolition des fortifications, les gabarits ont été limités à 21 mètres à la corniche dans toute la deuxième zone, qui entoure la colline. Cette limite a été maintenue jusqu'en 1961, où 4 mètres supplémentaires ont été autorisés. Les démolitions-reconstructions ont alors eu lieu, entraînant des modifications très visibles de la ville, jusqu'à ce qu'une loi de protection – loi Blondel – soit adoptée. La limitation des gabarits offre aux usagers de la ville des échappées vers la montagne et la campagne alentour. Cette perception de l'extérieur de la ville est une des particularités de l'urbanisme genevois. M^{me} Nemec-Piguet suggère qu'une étude soit faite pour mesurer l'impact du projet de loi.

Les contradictions de la droite !

Nous sommes en plein paradoxe. L'Entente cherche à nouveau à construire la ville en ville – ville de Genève à l'évidence – alors qu'ailleurs, dans d'autres communes, elle cherche à réduire les potentiels à bâtir. Nous l'avons vu à Frontenex, où une zone villas a été conservée, empêchant de ce fait de densifier plus largement et de réaliser un PLQ ambitieux. Nous l'avons vu aussi aux communaux d'Ambilly, où l'Entente a proposé une zone 4A, prétendument pour créer un espace de transition entre la zone villas et les nouveaux quartiers. L'avenir nous dira les problèmes que provoquera cette décision idéologique.

De plus, ce projet de loi n'est accompagné d'aucune étude évaluant l'impact réel des mesures qu'il propose.

D'autres considérations ont encore été évoquées. N'y a-t-il pas une inégalité de traitement entre les propriétaires qui veulent construire aujourd'hui et qui doivent s'en tenir aux gabarits en vigueur et ceux qui veulent surélever leurs immeubles ? Faudra-t-il leur dire : « Attendez cinq ans et vous pourrez aller plus haut » ? Il y a là quelque chose d'absurde.

Qu'en est-il également des parkings en ville ? L'Office des transports et de la circulation impose des normes. Pour toutes nouvelles constructions, des places de parc doivent être créées en sous-sol. Faudra-t-il créer de nouveaux

parkings souterrains pour ces nouveaux logements ? Quel impact auront ces infrastructures sur les coûts de construction ?

Quelle incidence auront les recours des voisins des surélévations projetées qui ne manqueront pas d'être déposés ? Vont-ils aller à l'encontre des buts recherchés, soit la création rapide de logements pour résoudre la crise comme indiqué par les auteurs du projet de loi ?

Conclusion

La minorité de la commission est favorable à des surélévations ponctuelles. Elle ne veut pas voter une loi générale qui apportera un lot considérable d'inconvénients. Des problèmes techniques surgiront inévitablement dès les premiers projets déposés, notamment par rapport à l'application des lois existantes, que les auteurs du projet de loi n'ont pas mesurés.

Pour toutes ces raisons, la minorité de la commission, vous invite, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à refuser ce projet de loi.

Secrétariat du Grand Conseil**M 1494-A***Date de dépôt: 23 avril 2004**Messagerie***Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la motion de MM. Gabriel Barrillier, Pierre-Louis Portier, Hugues Hiltpold, Alain Meylan, Thomas Büchi, René Koechlin, Luc Barthassat, Florian Barro et Mark Muller pour lutter contre la pénurie de logements par une meilleure utilisation des volumes habitables dans les combles et par la surélévation de certains immeubles**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 5 décembre 2003, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui invite celui-ci :

- *à effectuer – en étroite collaboration avec les propriétaires publics et privés, les associations représentatives de mandataires et de protection du patrimoine – une étude pour déterminer le nombre de logements supplémentaires qui pourraient être mis sur le marché en transformant les combles ou en surélevant le niveau de certains immeubles;*
- *à étudier les mesures qui faciliteraient ces transformations;*
- *à utiliser toutes les ressources à disposition pour inciter les propriétaires à faire ces travaux en vue de créer des logements supplémentaires (bonus à la restauration, bonus conjoncturel à la rénovation, fonds d'incitation pour économiser l'énergie, etc.).*

Il faut relever en préambule que le principe même de l'étude proposée dans la première invite pose la question de sa faisabilité. En effet, déterminer le nombre de logements susceptibles d'être mis sur le marché, en utilisant les volumes habitables dans les combles ou en surélevant certains immeubles, ne revient pas à un simple comptage des toits existants. Différentes variables doivent être prises en compte : la pente du toit et le vide d'étage qui serait ainsi créé, les problèmes de jours (prise de lumière), l'époque de construction de l'immeuble, etc. Ce type d'opération nécessite en effet, dans les immeubles du XIX^e siècle, une attention particulière, les structures porteuses, de même que les autres éléments particulièrement dignes de protection, devant être en règle générale sauvegardés. S'ajoutent également des problèmes relevant de l'habitabilité et du droit des tiers. Chaque situation pose ainsi un ensemble de questions et mérite donc d'être examinée au cas par cas. Restent également réservées les questions tout aussi déterminantes de la qualité des nouveaux espaces architecturaux générés, de leur articulation avec le bâti existant et l'espace plus large dans lequel ils sont insérés, notamment l'îlot ou tout ensemble significatif du point de vue architectural et urbanistique. Autant d'aspects qui relèvent de la compréhension des liens entre architecture, qualité de l'habitat et environnement urbain, et de leur interprétation.

Le coût d'un tel recensement est également énorme. Selon les données du recensement de 1990 (OCSTAT), le canton comptait 9693 bâtiments de plus de trois logements, affectés entièrement ou principalement à l'habitation. Si l'on évalue à quatre heures en moyenne au tarif SIA le travail pour établir la faisabilité de deux appartements dans les combles d'un immeuble, il est très vite établi que cette opération s'avère illusoire.

Le recensement envisagé est plus que problématique, et l'énergie nécessaire à sa réalisation, nullement proportionnelle aux attentes et résultats escomptés. Est-il légitime par ailleurs que les autorités s'associent, par le biais d'une politique étatique, à une opération incitative relevant en premier lieu de l'initiative privée des propriétaires concernés ?

La deuxième invite, quant à elle, porte sur les mesures qui faciliteraient ces mêmes transformations. Elle méconnaît de fait la pratique en la matière. Le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement étudie en effet chaque demande particulière et les services concernés travaillent en appoint sur ces questions. Ils jouent également un rôle de conseil, notamment pour les solutions de transformation en attiques, qui se sont souvent avérées opportunes dans les immeubles des années 1950. Les services sont donc disponibles pour faire évoluer le projet, au vu de la connaissance de cas analogues, mais les propriétaires sont de fait bien au clair sur la potentialité

réelle de chaque immeuble en matière d'aménagement des combles ou de surélévation. Certains bureaux privés se sont d'ailleurs spécialisés en la matière et ont orienté leurs activités vers ces domaines. Il n'y a donc pas lieu d'établir de nouvelles directives, l'opportunité même du projet restant posée par le propriétaire ou son mandataire.

A titre d'exemple, sur la base d'une estimation des dossiers traités en 2003 par un collaborateur de la police des constructions en charge de l'habitabilité, en prenant en compte les autorisations en procédure accélérée (APA) et les demandes définitives (DD), soit 437 dossiers portant sur des immeubles, 62 dossiers concernaient des aménagements de combles et des surélévations pour créer du logement, soit une proportion de 14 %. En 2002-2003, près de 87 demandes de création de logements dans les combles des immeubles anciens du centre-ville, principalement les ensembles des XIX^e et XX^e siècles, ont été soumises à la Commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) ; 80 ont reçu un préavis favorable, ce qui correspond à la création de 130 logements environ. Par ailleurs, nombre de ces potentialités ont été explorées durant la période 1975-1990, où les espaces interstitiels ont été investis au nom de la politique de construire la ville en ville. Celle-ci n'est plus de mise aujourd'hui et force est de constater que le desserrement de la ville et la reconnaissance du paysage comme concepts fondent une politique du territoire différente, comme en témoigne le plan directeur cantonal.

Les quelques chiffres mentionnés précédemment et la politique de construire la ville en ville qui a prévalu jusque dans les années 90 témoignent également du fait que les propriétaires n'ont nul besoin d'être incités à faire ce type de travaux. A noter encore que les normes OPB qui s'appliquent aux constructions neuves dans les combles selon la norme SIA 181, représentent une difficulté nouvelle, donc une contrainte supplémentaire, mais qu'elles n'ont pas eu d'effet dissuasif, les professionnels les intégrant dans leurs projets.

S'agissant de la troisième invite, il va de soi que les différentes aides étatiques peuvent être sollicitées (LGL – loi générale sur le logement et la protection des locataires, LPMNS – loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, LDTR – loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation) en fonction des critères applicables à chacune d'entre elles.

En conclusion, la réflexion doit être orientée vers le réel potentiel à bâtir et les actions conjointes entre partenaires, encouragées, ce qui est préférable à un interventionnisme étatique de mauvais aloi.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Robert Cramer

Annexe : motion 1494

Motion

(1494)

pour lutter contre la pénurie de logements par une meilleure utilisation des volumes habitables dans les combles et par la surélévation de certains immeubles

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

- la pénurie chronique de logements ;
- la difficulté de trouver des terrains constructibles rapidement ;
- la nécessité de revitaliser le tissu urbain construit ;
- l'utilité de construire des logements proches des infrastructures publiques et des transports existants,

invite le Conseil d'Etat

- à effectuer – en étroite collaboration avec les propriétaires publics et privés, les associations représentatives de mandataires et de protection du patrimoine – une étude pour déterminer le nombre de logements supplémentaires qui pourraient être mis sur le marché en transformant les combles ou en surélevant le niveau de certains immeubles ;
- à étudier les mesures qui faciliteraient ces transformations ;
- à utiliser toutes les ressources à disposition pour inciter les propriétaires à faire ces travaux en vue de créer des logements supplémentaires (bonus à la restauration, bonus conjoncturel à la rénovation, fonds d'incitation pour économiser l'énergie, etc.).