

*Date de dépôt : 15 mai 2015*

- a) **PL 11411-A** **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 (LaLAT) (L 1 30) (Refus conservatoire)**
- b) **M 2278** **Proposition de motion de M<sup>mes</sup> et MM. Christian Dandrès, Jean-Louis Fazio, Benoît Genecand, François Lefort, Bénédicte Montant, Martine Roset, Francisco Valentin, Ronald Zacharias pour préserver le potentiel de densification prévu par le PDCn 2030 pour certains secteurs de la zone villas**

## **Rapport de M. Benoît Genecand**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission de l'aménagement a traité du projet de loi puis de la motion lors de sept séances entre le 16 avril 2014 et le 22 avril 2015.

M. Hodgers, conseiller d'Etat/DALE, M<sup>me</sup> Girault, directrice générale de l'office de l'urbanisme/DALE, et M. Pauli, secrétaire adjoint, attaché à la direction générale de l'office de l'urbanisme/DALE, ont accompagné les discussions de la commission. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Mahmoud et M<sup>me</sup> Chiriatti. Qu'ils soient tous ici remerciés.

## **Présentation du projet de loi par le département**

En adoptant le plan directeur cantonal 2030, le Grand Conseil a déterminé les zones à densifier. Certaines ont déjà été déclassées, d'autres sont en cours, et d'autres encore muteront plus tard. La LCI permet une densification de la zone villas. De 0,2 m<sup>2</sup> bâti par m<sup>2</sup> de sol, on passe à du 0,4, voire même 0,6

pour les grandes parcelles. Les propriétaires investissent des montants importants dans ces nouvelles maisons (ou agrandissements de maisons existantes). Si l'Etat débarque dans une telle zone, pour procéder à une modification, il se retrouve face à un foncier qui sera trop dur. La **dureté foncière** désigne la situation où le cours du foncier est si élevé que le projet ne peut financièrement plus aboutir.

La loi actuelle permet de faire des refus conservatoires qui empêchent la densification. L'Etat dispose de deux ans pour procéder à la modification de zone.

Le PL 11411 vise à faire passer ce délai de deux à cinq ans, pour éviter d'avoir à faire des modifications de zone dans la précipitation et permettre la concertation et l'élaboration des projets en lien avec les communes et les riverains.

M. Hodgers précise que ce projet de loi ne vise que les zones villas appelées à être déclassées selon le PDCn 2030. Soit 11 % de la zone villas.

M<sup>me</sup> Girault présente des images pour illustrer la situation. Elle mentionne Plan-les-Ouates, Genthod-Bellevue, Onex-Bernex-Confignon, Saconnex d'Arve, Carouge, Chêne-Bourg, Vernier, ou encore le Grand-Saconnex.

M. Pauli apporte une précision sur les délais. Actuellement, on dispose d'une année pour mettre à l'enquête publique un projet de loi. Le propriétaire reprend ensuite la libre disposition de son terrain. Autrement dit, entre la décision de refus conservatoire et la mise à l'enquête publique du projet, il devrait s'écouler une année, ce qui laisse très peu de temps.

M<sup>me</sup> Girault précise que la pratique de l'administration concernant les refus conservatoires est de n'exercer ces derniers que sur les constructions supplémentaires. Les personnes qui veulent continuer à vivre dans leur maison et y faire des travaux de confort ne font pas l'objet de refus conservatoires. On admet ainsi des travaux jusqu'à concurrence d'un investissement de 100 000 F.

La députée (PDC) constate que la loi dont on parle ne vise pas expressément la zone villas. Elle aimerait savoir si les autres zones sont aussi au bénéfice du refus conservatoire. Elle pense à l'exemple d'une serre à construire en zone agricole mais où un tram devait aussi passer. Elle demande si le Grand Conseil pourra se prononcer sur ces refus conservatoires et s'il est possible de préciser les délais.

M. Hodgers répond que la règle actuelle de deux ans concerne toutes les zones. Le report du délai à cinq ans pourrait donc potentiellement concerner la zone agricole. Cela dit, il n'a pas connu de cas de refus conservatoire en

zone agricole et le problème de la dureté foncière concerne avant tout la zone villas.

M<sup>me</sup> Girault reconnaît le cas du passage du tram à Perly qui est problématique pour l'installation d'une serre. Il s'agit là d'un exemple extrêmement rare.

M. Hodgers répond que la pratique ne change pas. Le Grand Conseil vote la modification de zone et le département ordonne le refus conservatoire. Le chronomètre pour le délai s'enclenche dès le refus par le département de la demande d'autorisation de construire. Il se poursuit jusqu'à la modification de zone, c'est-à-dire jusqu'au vote du Parlement, plus précisément jusqu'à la promulgation de la loi.

Une députée (UDC) estime que les propriétaires, qui vont être amenés à partir, doivent être exemptés de la nécessité de faire des travaux conformément à la loi sur l'énergie.

M. Hodgers reconnaît la pertinence de cette remarque. Il n'est en effet pas cohérent de demander aux gens de faire des travaux sans pouvoir les valoriser. Il n'est pas cohérent de demander de construire de façon durable en expliquant que ladite construction ne sera pas amenée à durer. M. Hodgers prend note de cette remarque pour ajuster la pratique du département.

Un député (PLR) remarque que le PL ne se réfère pas au plan directeur cantonal ni ne limite l'action de l'Etat. Il ne comprend pas en quoi la « dureté foncière » va rendre les choses plus compliquées dans la mesure où actuellement à Genève, si un propriétaire veut rester dans sa villa, il reste, et ce indépendamment de la valeur de celle-ci. De plus, il aimerait avoir une liste du nombre de projets qui sont en suspens afin de mesurer la véritable ampleur de la situation.

M. Hodgers répond que des statistiques seront fournies à la commission. Il reconnaît que le PL est de portée générale. Il assure qu'il est beaucoup plus cher et compliqué de faire bouger des propriétaires qui sont sur une parcelle depuis 5 ans, que s'ils y sont depuis 50 ans. Il est absurde de dire aux gens qu'ils peuvent construire, mais qu'ils devront démolir cinq ans plus tard. Pourtant, c'est ce que l'Etat dit actuellement : le plan directeur cantonal prévoit la destruction des villas à terme, pendant que la loi permet de construire deux ou trois villas autour d'une villa principale.

L'autre option face à ce problème consisterait à procéder à toutes les modifications de zone en très peu de temps. Mais cette solution n'est pas souhaitable et l'Etat n'en a de toute façon pas la capacité.

Mme Girault rappelle que la zone villas représente le principal potentiel d'urbanisation pour l'avenir. Même au-delà de l'horizon 2030. Il est

important d'avoir conscience de cette réalité et de ne pas gaspiller ce potentiel précieux.

Un député (PLR) dit qu'il n'est pas anodin que l'Etat puisse geler la situation pour les propriétaires pendant cinq ans. Il rappelle que le rôle des parlementaires est aussi de veiller à ne pas donner de pouvoir à l'Etat sans le délimiter de manière précise. Il maintient donc que la loi permet beaucoup plus que ce que présente aujourd'hui le département.

Le député (Ve) considère que la proposition du département est de nature à faciliter les démarches, mais aussi à sensibiliser les propriétaires, qui ont parfois tendance à ne pas prêter attention aux modifications de zones prévues dans le plan directeur cantonal. Il propose une formulation qui préciserait que le délai de cinq ans ne serait applicable qu'aux zones déterminées par le plan directeur 2030.

## **Auditions**

### ***Audition de M. Christophe Aumeunier, directeur de la Chambre genevoise immobilière (CGI)***

M. Aumeunier commence par expliquer que, depuis de longues années, la CGI soutient la lutte contre la pénurie de logement à Genève. Elle a notamment soutenu la motion pour réviser le plan directeur cantonal en vue de favoriser la mise à disposition de terrain, de même que la loi qui a permis un changement de gabarits dans les zones 2 et 3. De plus, l'association a apporté son soutien à la modification de la LGZD pour favoriser les concours, ainsi qu'à la densification de la zone villas. En somme, la CGI réfléchit depuis longtemps à l'aménagement du territoire genevois et à la possibilité d'avoir une croissance qui soit capable de répondre à l'ensemble des besoins de la population genevoise en matière de logements.

M. Aumeunier rappelle que des refus conservatoires portent une atteinte grave à la propriété foncière. Ces mesures provisionnelles permettent à l'Etat de modifier une zone sans que la modification ne soit contrecarrée par la délivrance d'autorisations de construire ponctuelles. Elles ne sont admissibles que sous des contraintes assez strictes. M. Aumeunier trouve qu'il est singulier de vouloir faire passer ce délai de deux à cinq ans. Il invite la commission à se demander si la proportionnalité serait ainsi respectée entre l'intérêt public de l'Etat et l'intérêt privé.

Un député (Ve) demande donc à M. Aumeunier s'il a des propositions pour éviter que les propriétaires ne veuillent construire dans les zones villas appelées à être déclassées. Il lui demande si la solution particulière d'étendre le refus conservatoire aux seules zones identifiées comme devant faire l'objet

d'un déclassement futur pour créer du logement conviendrait à la CGI. De cette manière, ce refus conservatoire ne s'appliquerait pas dans les autres zones qui n'ont pas vocation à être déclassées.

M. Aumeunier ne soutient pas cette option et estime qu'elle revient à dire qu'on a formé le PDCn dans un consensus fort, et qu'on peut maintenant repartir à la bagarre en excluant de déclasser le moindre mètre carré de zone agricole.

Une députée (PDC) rebondit sur l'idée d'identifier les zones villas qui pourraient bénéficier du délai de cinq ans pour les refus conservatoires. Elle demande si la CGI pourrait entrer en matière sur une telle identification. De plus, elle aimerait avoir quelques détails sur les problèmes juridiques que ce projet de loi pourrait causer.

M. Aumeunier relève la pertinence de cette question, qui n'est autre que celle du champ d'application de la loi. La question n'est pas clairement traitée puisqu'il y a une nette différence entre le texte du projet de loi, son exposé des motifs et le communiqué de presse du Conseil d'Etat. Quoi qu'on en dise, M. Aumeunier affirme que l'art. 13B s'applique sur l'ensemble de la zone de construction genevoise et pas seulement sur ce qui est prévu par le PDCn 2030. Sous l'angle de la proportionnalité, ce sont les délais qui font problème. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de se prononcer sur ce sujet. Il a souligné à quel point il fallait être attentif à la question des délais au vu de l'atteinte au droit de propriété qu'implique une telle mesure.

Un député (PLR) demande si, depuis la modification concernant les indices d'utilisation du sol, on sait ce qui s'est fait par rapport à la possibilité de passer du 0,2 au 0,4, voire 0,6.

M. Aumeunier répond que les autorisations de construire ont largement augmenté grâce au bouche à oreille.

### **Audition de M. Christian Gottschall, président de l'Association Pic-Vert**

Pic-Vert ne soutient pas le PL 11411. Le principe de proportionnalité entre l'intérêt public et l'intérêt des propriétaires ne serait pas respecté si l'on devait augmenter le délai de deux à cinq ans ; le projet présente un potentiel de création de friches et de déstructuration des habitats du fait que les maisons ne seraient plus entretenues ; le projet ne présente pas une incitation plus forte pour les propriétaires à vendre leur bien. En revanche, il peut s'agir d'une incitation à faire des recours contre une éventuelle décision.

M. Gottschall relève une contradiction de la part de l'Etat, entre sa volonté de construire vite, et de rallonger le délai à cinq ans. A force de

renier par différents projets de lois les droits essentiels qui se rattachent à la propriété, on peut aussi craindre une certaine perte de confiance vis-à-vis de l'Etat. Ceci pourrait avoir des incidences sur la fiscalité, qui est payée à Genève à plus de 70% par des propriétaires.

Une députée (UDC) demande à M. Gottschall s'il a d'autres pistes à proposer qui pourraient permettre de faire muter les zones dans un délai raisonnable, tout en préservant les intérêts des propriétaires.

M. Gottschall souligne l'importance de la concertation et du dialogue avec les parties prenantes, notamment les propriétaires. Il ne considère pas qu'une augmentation du délai augmentera nécessairement la capacité de dialogue de l'Etat.

Une députée (PDC) demande quelles sont les compensations qui pourraient être envisagées pour les propriétaires de villas.

M. Gottschall pense que plusieurs options méritent d'être explorées vu les différentes situations qui existent. Le propriétaire qui serait prêt à densifier doit par exemple pouvoir bénéficier du prix du marché dans le cadre de la compensation. M. Gottschall mentionne aussi l'éventuelle possibilité pour le propriétaire qui céderait son bien d'obtenir des appartements en compensation.

M. Hodgers rejoint l'invité sur l'importance de la concertation. Les mécanismes de la concertation et ceux de la compensation financière méritent une réflexion et une amélioration de la part de l'Etat, mais cela risque de prendre du temps. En tout état de cause, si le délai reste à deux ans, M. Hodgers assure que l'on n'aura pas le temps de procéder à la concertation.

### **Amendement général à la loi, 7 janvier 2015**

M. Hodgers rappelle que ce projet de loi a été déposé en mars 2014 et a fait l'objet d'une première présentation sommaire auprès de la commission qui a soulevé un certain nombre de questions légitimes.

M. Hodgers indique qu'un certain nombre de recherches chiffrées des effets de la situation actuelle ont été menées. Il y a aussi eu des consultations auprès d'acteurs et promoteurs immobiliers sur cette proposition afin de recueillir leurs avis. Sur la base de ces consultations, le Conseil d'Etat **fait un amendement général à la loi.**

M. Hodgers rappelle le contexte : le législateur demande de faire trois choses qui sont incompatibles.

Premièrement : densifier certaines zones villas par modification de zone. Cela représente 11,5% de la zone villas. Deuxièmement : l'art. 59 al. 4 LCI

permet une densification de la zone villas sans modification de zone. La troisième injonction tourne autour de la consultation.

Les 11,5% de la zone villas représentent 2515 maisons et concernent les zones villas proches des infrastructures.

L'art. 59 al. 4 LCI permet de densifier jusqu'à 0,48, au lieu du 0,25 actuel ; il y a doublement des droits à bâtir. Cet article marche : les demandes ont doublé en 2013.

M. Hodgers pense que c'est bien de densifier en zone villas dans 88,5% des cas mais pas dans les 11,5% qui doivent être déclassés.

Quel est l'impact d'une augmentation de la densité sur les prix de sortie des habitations ? Selon une estimation, les loyers augmenteraient de 850 F par mois dans les appartements qui seraient construits.

Qui doit supporter cette différence ? Le promoteur qui va réduire sa marge, l'Etat qui va octroyer des subventions accrues ou au locataire qui va payer un loyer plus élevé ?

Il y a à Genève plus de 3000 hectares en zone villas, ce qui représente presque 20 000 villas. Les 11,5% identifiés dans le plan directeur cantonal, représentent 350 hectares. « Sacrifier » les 2515 villas qui s'y trouvent permet la construction de 20 000 à 25 000 logements – dont 8000 logements à l'horizon 2030 – il y a un facteur multiplicatif de 10.

L'art. 59 al. 4 LCI permettra la construction de 6000 logements de plus en densifiant les 88,5% restant en zone villas.

M. Hodgers en vient à la concertation. D'abord dessiner le projet, le partager avec la commune et les riverains pour ensuite mener les opérations nécessaires à sa concrétisation, à commencer par la modification de zone : c'est la méthode usuelle. Cela prend du temps ! M. Hogers estime à trois ans le temps nécessaire pour réaliser ces études et concertations. L'idée fondamentale est d'avoir un projet urbain avant d'entamer la modification de zone.

Ces trois injonctions législatives sont contradictoires. L'Etat ne peut les appliquer conjointement. Si on laisse faire en zone villas : on perd un potentiel de 8000 logements à l'horizon 2030 et de 20 000 à 25 000 logements à long terme. On décrédibilise aussi le plan directeur cantonal 2030 vis-à-vis de Berne.

L'autre possibilité serait de supprimer l'art. 59 LCI. Cependant, cette modification législative diminuerait les droits à bâtir des propriétaires de villa. Et on perdrait un potentiel de logements à créer dans la zone villas. Autre solution : lancer simplement l'enquête publique et aller de l'avant avec

la modification de zone. On renoncerait alors à l'idée de faire un projet urbain concerté avec la commune en amont de la modification de zone. Cela n'est pas impossible mais on risquerait de brusquer les communes en leur imposant rapidement des modifications de zone. Cette dernière solution est théoriquement possible mais politiquement difficile.

M. Hodgers fait un rappel concernant les délais : le refus conservatoire de deux ans n'est pas déclenché par le département mais par n'importe quel requérant qui dépose une autorisation de construire. Les modifications de zones sont donc priorisées non pas en fonction d'un choix politique mais en fonction du propriétaire qui dépose une demande.

M. Hodgers propose alors de mettre dans une **zone spéciale, appelée zone réservée les 11,5% de la zone villas appelés à être déclassés.**

M. Hodgers indique que le délai sera porté à cinq ans. Il détaille les étapes légales pour adopter les modifications de zone. L'élaboration du projet urbain et la concertation prennent trois ans. C'est possible de faire en deux ans mais l'aspect participatif et consultatif serait entamé. Aujourd'hui, on a en moyenne une durée de deux ans à 18 mois pour une modification de zone.

M. Hodgers propose d'adapter la pratique administrative : elle sera alors plus souple. Jusqu'à un agrandissement équivalent à 20% de surface brute de plancher. Les travaux pourront être valorisés lors de la vente de la villa.

L'art. 27 LAT donne la possibilité de prévoir des zones réservées sur des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation. On a utilisé l'outil genevois qu'est le refus conservatoire alors que la nouvelle LAT contient une possibilité d'éviter une mauvaise densification. La proposition qui est faite est une traduction cantonale de l'art. 27 LAT. Elle reprend la possibilité pour le Conseil d'Etat, et non plus le département, de déterminer des zones réservées pour une durée de cinq ans. Le délai de cinq ans est un maximum qui peut être raccourci si le plan d'affectation est adopté plus vite.

Ces zones réservées ne s'appliqueront qu'aux zones désignées dans le PDCn.

Une députée (UDC) constate que ce sont à nouveau les communes de Meyrin, Vernier, Grand-Saconnex, Onex ou de Chêne-Bourg qui se densifient alors qu'elles ont déjà donné.

M. Hodgers répond que cette critique vise le plan directeur cantonal.

Un député (PLR) conteste la notion d'incompatibilités d'objectifs entre le PDCn et les modifications de la LCI. Les premiers mots de l'al. 4 de l'art. 59

LCI précisent qu'il s'agit d'une dérogation qui permet d'augmenter la densité « lorsque les circonstances le justifie ». Le département n'est pas obligé d'appliquer cette augmentation de densité. Ce député a le sentiment que ce projet de loi a été accueilli froidement par le Parlement, parce qu'il enlève une compétence au Grand Conseil. Il souhaite enfin obtenir les détails du calcul par lequel M. Hodgers constate une augmentation des loyers de 850 F par mois.

M. Hodgers ne pense pas que le projet de loi retire une compétence au Grand Conseil : le Grand Conseil est compétent pour la modification de zone. Or le Conseil d'Etat, par ce projet de loi, cherche à préserver cette possibilité pour le Grand Conseil de faire les modifications de zone.

M. Pauli ajoute que la LAT utilise le terme de « zone réservée », ce qui fait penser à un plan d'affectation du sol. Néanmoins, ce n'est pas un plan d'affectation à proprement dit mais plutôt une mesure provisionnelle. C'est la raison pour laquelle l'art. 36 al. 2 LAT dit qu'« aussi longtemps que le droit cantonal n'a pas désigné d'autres autorités compétentes, les gouvernements cantonaux sont autorisés à prendre des mesures provisionnelles, en particulier à prévoir des zones réservées (art. 27) ». M. Pauli estime que, sur la base des art. 36 et 27 LAT, il manque une procédure simplifiée qui soit désignée par le droit cantonal. Le département, lorsqu'il est saisi de ces affaires, doit aller rapidement de l'avant, raison pour laquelle une procédure simplifiée fondée sur les plans localisés agricoles est apparue judicieuse.

M. Hodgers s'est penché sur cette interprétation de l'art. 59 al. 4 LCI. L'art. 59 al. 4, dans ses exceptions, a été interprété en lien avec la conformité urbanistique du quartier. Le problème qui subsiste est que les personnes qui sont en dessous de 0,25 pourraient aller jusqu'à 0,25.

Un député (PLR) aimerait avoir un comparatif avec les autres cantons. Il pense que si Genève applique cette jauge de 0,4 (et 0,6 pour les grandes parcelles), Berne sera vraiment en peine de dire que le travail n'est pas fait car les autres cantons ne font pas ce que Genève veut s'imposer ici. Il pense que l'on est un peu naïf lorsque l'on discute avec Berne.

M. Hodgers explique que, il y a deux mois, le canton de Vaud s'est fait casser une modification de zone car elle était sous-densifiée, idem pour Fribourg. Berne considère Genève comme un canton exemplaire en matière d'aménagement du territoire. Cependant, Berne n'a aucun scrupule quant à appliquer de manière stricte les directives fédérales. La naïveté n'est pas là où le dit le député !

Le député (PLR) soutient que, par rapport au nombre d'habitants par kilomètre carré, Genève est loin devant les autres ; la densité en Suisse est extrêmement variable.

Un député (PLR) dit que Genève est un cas particulier qu'il faut protéger en ce sens que la compétence en matière d'aménagement est concentrée. Le déclassement est l'un des pouvoirs du Grand Conseil. Il estime que toute mesure qui tend à le diminuer est une mauvaise mesure politique. Dans un système concentré comme celui de Genève, le Grand Conseil fait office de relai avec les communes lors des déclassements. S'il n'y a plus de relais, il y a un risque que ce pouvoir soit trop concentré.

La députée (PDC) salue la proposition qui est faite avec cet amendement sur les zones réservées. Elle a trois questions concernant cet amendement. Premièrement, elle relève que l'on ne parle plus de « refus conservatoire » mais de « zones réservées », ce qui est une notion totalement différente. Deuxièmement, elle indique que l'al. 4 permet au Conseil d'Etat de modifier une zone réservée. Elle se demande alors si le terme « modifier » sous-entend qu'il peut prolonger la durée d'une zone réservée. Troisièmement, elle constate que l'al. 3 se réfère à la procédure de plan localisé en zone agricole, qui elle-même se réfère aux art. 5 à 10 LExt et qui ne sont autres que la procédure pour les PLQ. Elle trouve donc ce chemin tortueux pour arriver à une procédure de PLQ, qui figure tout simplement dans la loi.

Concernant l'al. 4, M. Pauli répond que cela vise notamment la possibilité d'abroger. Par exemple, si l'on prévoit une zone réservée de cinq ans, l'idée serait de pouvoir l'abroger avant ce délai si cela s'avère judicieux.

Ensuite, M. Pauli indique que l'al. 3 ne correspond pas tout à fait à la procédure du PLQ mais à celle du plan localisé agricole. Cette procédure est une procédure simplifiée par rapport à celle du PLQ en ce sens que, d'une part, en cas d'opposition de la commune, le Grand Conseil n'est pas amené à se prononcer et, d'autre part, dans les plans localisés agricoles, l'avis de la commune est exprimé par le maire ou le conseil administratif. C'est donc une procédure allégée par rapport à celle d'un PLQ.

Une députée (S) revient sur le potentiel de plus de 6000 villas à l'horizon 2030. Elle demande s'il s'agit là du potentiel dans l'hypothèse où la totalité de la zone villas serait densifiée à hauteur de 0,45 ou si cela était basé sur une évaluation de la tendance à la hausse des demandes d'autorisations de construire.

M. Hodgers répond que c'est la deuxième hypothèse. Les chiffres de 2012 et 2013 ont été extrapolés. Cette méthode est un peu légère en termes scientifiques mais il n'est pas possible pour l'instant d'avoir plus de recul.

La même députée constate qu'il a été question d'un assouplissement de la procédure de refus conservatoire. Elle se demande si cela aura lieu au niveau de la procédure administrative, ce qui n'engendrerait alors pas de modification législative.

M. Hodgers indique que ce sera en effet un assouplissement de la pratique de l'office des autorisations de construire. Aujourd'hui, on tolère jusqu'à 100 000 F et, si le Parlement accepte cette procédure à cinq ans, on ira vers la pratique telle qu'exposée précédemment en accordant plus de souplesse en raison du fait que les gens devront attendre plus longtemps. Cependant, le refus conservatoire en tant que tel restera à deux ans.

La députée (S) comprend donc l'al. 2 de l'art. 13C de l'amendement comme suit : « à cet effet, le Département peut refuser l'autorisation de construire sollicitée [...], sous réserve que cela entre dans le cadre des cas cités par les nouvelles pratiques administratives ».

M. Hodgers répond que c'est correct.

Enfin, elle relève que l'al. 2 parle « d'objectifs d'urbanisme ». Elle se demande ce qu'il faut entendre par cette notion.

M. Hodgers dit que cela signifie que l'on veut faire un PLQ dans ces quartiers-là. Il ajoute que cette base légale est importante car le Conseil d'Etat ne peut utiliser cet art. 13C qu'en cas d'objectifs d'urbanisme. Or, pour définir ces objectifs, il doit se référer au plan directeur cantonal ; il ne fait donc qu'appliquer un instrument déjà voté par le Grand Conseil.

La députée (PDC) souhaite réentendre les personnes qui avaient été auditionnées car la notion de « zone réservée » a été introduite dans le projet de loi.

### **Audition de M. Philippe Angelozzi, secrétaire général de l'APCG**

M. Angelozzi indique que l'APCG partage l'analyse du département : le morcellement des parcelles, le remplacement d'une villa par plusieurs villas qui est permis par la LCI sont un frein aux modifications de zones. Ce projet de loi est cependant mal perçu car pas assez restrictif du point de vue temporel et géographique. Il n'y a pas de garanties suffisantes pour que ces zones réservées soient instituées dans les zones mentionnées dans le message qui accompagne le projet de loi initial.

### **Audition de M. François Marignac, membre du conseil de la FAI**

M. Marignac dit que la FAI était défavorable à un moratoire de cinq ans sur l'entier des zones en raison d'une inquiétude de blocage sur des zones

trop grandes et pas suffisamment définies. Il y a ensuite eu des discussions entre la FAI et l'office de l'urbanisme. La solution des zones réservées spécifiques est en accord avec la vision de la FAI. Cependant, la forme de l'amendement soulève des inquiétudes : sa formulation paraît peu précise et trop ouverte. Cette inquiétude vient du fait qu'il y a beaucoup d'intentions d'études et de développement mais que, parfois, l'office de l'urbanisme n'a pas la capacité de mener toutes les études de front.

M. Hodgers dit que la formulation reprend le droit fédéral : « notamment lorsqu'une modification des normes de zone est envisagée ». Le plan directeur cantonal 2030 est alors juridiquement contraignant.

Il est vrai que la formulation ne se limite pas à la zone villas. Il demande si la FAI pense que cet outil doit être réservé pour passer de la zone 5 à la 3 ou s'il peut aussi être utilisé pour passer de la zone villas à des infrastructures publiques, comme cela pourrait être le cas pour le projet du Trèfle Blanc.

M. Marignac dit que, lorsqu'il a lu ces trois paragraphes de l'amendement, il n'a pas évalué au cas par cas les projets hors de la zone 5. Il précise que la FAI est en faveur de la densification de la ville et de la création de logements, et si des outils qui doivent le permettre elle les soutiendra.

Une députée (PLR) demande si la FAI pourrait imaginer que l'amendement soit assorti d'une liste de périmètres ou qu'il soit spécifié ultérieurement que cela ne s'applique qu'à certains périmètres.

M. Marignac dit à nouveau que la FAI est en faveur du principe de l'article mais elle a aujourd'hui le sentiment que sa formulation est trop ouverte, donc tout ce qui va aller dans le sens d'une précision de ce qui est possible ou non, sans que ce soit un carcan, va rassurer les professionnels de la construction et la FAI.

## **Discussions en commission**

Le Président indique que le Conseil d'Etat avait proposé un amendement et que certains groupes avaient souhaité proposer des amendements à l'amendement du Conseil d'Etat.

Un député (PLR) rappelle que M. Philippe Angelozzi a proposé un sous-amendement à l'amendement du Conseil d'Etat. Cet amendement pourrait être alors repris pour modifier le texte du Conseil d'Etat.

M. Pauli ne voit pas tellement comment faire cela mais c'est une question de formulation. Il est possible d'essayer de limiter l'usage des zones réservées, mais il est délicat de limiter cela dans un cas et pas dans un autre.

On pourrait envisager une motion qui inciterait à utiliser les zones réservées dans certains cas.

Un député (PLR) est allé consulter les directives et prescriptions en matière d'aménagement sur le site de l'ARE. En examinant ces documents, on voit ce que la Confédération attend des cantons, notamment qu'ils prévoient des mesures de densification. Dans ce domaine, le canton de Genève avec l'art. 2A LGZD et l'art. 59 al. 4 LCI semble être un canton où les ambitions sont données avec des minimums. Ces dispositions garantissent que le sol est densifié lorsqu'il est déclassé et que, pour la zone villas, l'utilisation du sol est améliorée même une fois que la zone est créée.

Le député (PLR) rappelle que la loi actuelle prévoit les mesures conservatoires à l'art. 13B LaLAT. Il constate également qu'un élément a été discuté à deux reprises et sur lequel il n'a pas encore reçu une explication suffisante de la part du département : en relisant attentivement l'art. 59 al. 4 LCI, et en se référant à l'audition de M. Christophe Aumeunier, le député persiste à penser que cet article, dans sa première phrase, permet d'ores et déjà au département d'empêcher ce qu'il souhaite empêcher. La conclusion est qu'avec ce qui existe avec l'art. 13B et le libellé de l'art. 59 al. 4 LCI, il n'est toujours pas sûr qu'ajouter un art. 13C à la LaLAT soit une mesure nécessaire qui améliorera à terme la production de logements.

Conscient des objectifs du département, le député a le sentiment que le département peut les atteindre sans avoir un outil législatif supplémentaire. Il n'est pas convaincu par le fait que le département a besoin de ces cinq ans, même si le processus peut être long. Il n'a pas eu de démonstration explicite au cours des séances que cela n'était pas un « oreiller de paresse ». La menace qui a été faite en disant qu'il faudra faire les choses rapidement ne l'impressionne pas car il fait partie des personnes qui souhaitent que les choses se déroulent plus vite.

Le député (PLR) résume son argumentation et dit que le mode de fonctionnement à Genève comprend des mesures de densification avancées par rapport à d'autres cantons, qu'il comprend dans le plan directeur cantonal aussi cette notion de transformation de la zone villas en zone de développement et qu'il existe d'ores et déjà deux instruments pour que cette transformation se fasse dans de bonnes conditions. Il estime donc que cette demande, même modifiée avec l'amendement, ne semble pas répondre à une nécessité.

Le département répond, sur l'art. 59 al. 4 LCI, que les avis sont partagés entre les juristes par rapport à l'approche de dire que l'on peut donner un droit à la densification douce de manière discrétionnaire. Cela pose un

problème d'égalité de traitement selon les zones, or la zone réservée est une notion plus claire. En effet, on indique très clairement vis-à-vis du public les secteurs sur lesquels des projets sont en cours, raison pour laquelle il était nécessaire d'introduire l'art. 13C pour se doter de cet instrument.

Sur la question du délai qui passerait de deux à cinq ans, Mme Girault cite l'exemple du projet de l'Étang. Quatre ans se sont écoulés entre son démarrage et l'adoption de la modification de zone alors que des moyens considérables ont été mis en œuvre par le porteur du projet. L'Etat ne dispose absolument pas de ces moyens. S'il faut quatre ans à un porteur de projet privé qui se dote de moyens considérables pour aboutir à une modification de zone, Mme Girault ne voit pas comment le département peut mettre deux ans alors qu'il dispose de moins de moyens et qu'on lui demande de faire de la concertation. La question est de voir si l'on veut que ces modifications de zones soient conduites avec plus de concertations qu'elles ne l'ont été par le passé, d'autant plus que la zone villas est un des terrains les plus difficiles à transformer. Elle rappelle que ces secteurs sont le seul réservoir du canton en matière de densification ultérieure. Avec ce que prépare la LAT 2, il sera encore plus difficile d'intervenir sur les territoires agricoles.

M. Pauli ajoute que la zone réservée, par rapport au refus conservatoire, présente l'avantage de la prévisibilité ; le propriétaire sait lorsque l'Etat veut agir et ne se voit pas opposer un refus conservatoire.

Ensuite, les avis sont effectivement partagés sur l'art 59 al. 4 LCI. M. Pauli pense que lorsque les circonstances le permettent, on peut prendre en compte le plan directeur cantonal. Il y a des avis de juristes qui ne pensent pas de cette manière. M. Pauli a également constaté que, dans l'exposé des motifs du projet de loi de l'époque, il n'y a pas clairement d'allusion à cette possibilité. Il est possible de défendre cela grâce à certains éléments mais pas tellement par l'exposé des motifs, si ce n'est l'aspect dérogoire.

Sur la question du délai de deux ans pour adopter une zone, M. Pauli pense en pratique plutôt au délai d'un an entre le refus conservatoire et la mise à l'enquête publique. Ce délai est court car il ne peut pas y avoir de concertation sérieuse.

Un député (MCG) ressent un certain malaise quant au blanc-seing qui est très étendu pour une bonne partie du territoire. Une solution d'équilibre entre ce blanc-seing et la garantie de la propriété est à trouver.

Le député (Ve) dit que ces zones réservées sont les 11% de la zone villas tel que montré par le département. Le but est de préparer les déclassements dans ces zones-là en évitant de laisser croire aux gens qu'ils peuvent y construire de nouvelles villas. Sur l'utilisation de l'art. 59 al. 4 LCI, le député

(Ve) constate que le département peut autoriser ou non. Cependant, recourir à ceci serait pratiquer la tromperie car les gens feront des projets et, lorsqu'ils arriveront au niveau du département, l'autorisation ne sera pas accordée. La solution des zones réservées est donc plus claire et a l'avantage de fournir une information commune aux personnes concernées qui sont dans ces zones, de manière à éviter la déception certaine que pourrait être le recours à l'art. 59 al. 4 LCI.

Une députée (UDC) reste persuadée de la nécessité de travailler en amont avant de dessiner une zone, ce qui permet, même si cela doit se faire en plusieurs déclassements, de commencer là où il y a une volonté de construire. De cette manière, on ne bloque pas toute une zone, car aujourd'hui force est de constater que c'est ce qui se passe dans certains périmètres.

La députée (UDC) ne pense pas que ce PL soit la bonne méthode. A travers cet article, elle comprend la volonté du Conseil d'Etat de légaliser cette carte des périmètres. Cependant, elle aimerait savoir si cet art. 13C leur apporterait plus de légalité car la seule démarche qui formaliserait ces zones sera lorsque ce périmètre sera repris dans un projet de loi de déclassement.

Mme Girault indique que ces périmètres ne sont pour l'instant absolument pas protégés, ce sont des zones villas comme les autres. La zone réservée, pour être instituée, doit respecter une procédure allégée, donc ce n'est pas le fait de joindre une carte qui fera qu'automatiquement ces secteurs seront protégés. Ensuite, c'est le laps de temps nécessaire pour conduire le projet et la modification de zone qui peut intervenir dans les cinq ans. La zone réservée est un préalable pour éviter qu'une densification douce ne rende le foncier plus rigide, de manière à pouvoir intervenir ensuite avec une modification de zone et une concertation.

La députée (UDC) demande si cette procédure de création de zone réservée fait l'objet d'une enquête publique.

M. Pauli répond par l'affirmative. Elle doit faire l'objet d'un avis du maire et d'une procédure d'opposition. C'est une procédure de PLQ allégée.

La députée (PDC) relève qu'il est dit dans la proposition du Conseil d'Etat qu'il « peut, à titre provisoire, pour une durée de cinq ans au plus, adopter un plan portant création d'une zone réservée ». La création se calque sur la procédure analogue au PLA (Plan localisé agricole). Elle se demande à partir de quel moment le délai de cinq ans commence à courir. En effet, elle n'a jamais vu des PLA aboutir avant deux à trois ans, donc si on rajoute cela aux cinq ans les délais pendant lesquels rien ne se passe sur ces terrains sont beaucoup plus longs.

M. Pauli dit que, tant que le plan de zone réservée n'est pas adopté, il ne produit pas d'effet ; tant que l'on est dans la procédure d'adoption, le délai de cinq ans ne démarre pas. Ce qui peut se produire est qu'un propriétaire de villa mette la pression. Il faut lui donner un refus conservatoire alors qu'il ne sera pas possible de déposer de projet de modification de zone dans le délai d'un an. On peut alors ajouter le temps du refus conservatoire qui est au maximum de deux ans.

M<sup>me</sup> Girault ajoute que le PLA est un projet, car il y a une construction à la fin, donc c'est plus compliqué qu'une zone réservée qui n'est qu'un simple périmètre de préservation.

La députée (PDC) demande si, lorsqu'il y a une demande d'une personne qui veut construire sur ces zones, il est possible d'amener le refus conservatoire de deux ans (pendant lequel le PLA doit être mis en œuvre), auquel on additionne les cinq ans, ce qui ferait un total de sept ans.

M<sup>me</sup> Girault répond que c'est possible dans l'extrême, mais ce n'est pas ce qui est souhaité.

Un député (S) souhaite savoir si ce refus de cinq ans serait valable si un propriétaire allait jusqu'au Tribunal fédéral.

M. Pauli indique que l'art. 27 LAT prévoit les zones réservées donc c'est valable. Cependant, il peut y avoir un conflit sur la détermination précise de la zone pour savoir si l'on est dans un des secteurs prévus par le plan directeur cantonal ou non. C'est pour cette raison que le projet de l'APCG voulait viser spécifiquement un secteur de grands projets prévus par le plan directeur cantonal. Cependant, la formulation proposée ici est plus large – par exemple l'Etang n'était pas un grand projet –, il peut y avoir des secteurs qui ne sont pas forcément dans des grands projets. Il est possible que la délimitation opérée par le schéma directeur cantonal soit affinée en fonction des études.

Un député (S) pense que l'on ne peut pas empêcher le propriétaire de jouir de son bien pendant des années alors que l'Etat n'a pas de projet.

Une députée (PLR) demande si, en zone villas, s'il y a une demande d'une autorisation de construire pour un agrandissement, le département peut opposer un refus conservatoire de deux ans.

Sur cet aspect, Mme Girault dit que l'objectif présenté par M. Antonio Hodgers est de permettre aux gens installés de faire des agrandissements et des améliorations de leur logement. Un refus conservatoire (ou un refus tout court dans une zone réservée) n'est opposé aujourd'hui que pour la création de nouveaux logements.

La députée (PLR) comprend donc que le refus pour la densification d'une parcelle tient pendant deux ans et, si l'Etat n'a pas réagi à l'échéance de ce délai, l'autorisation doit être accordée dans la mesure où elle est légale. Elle se demande donc si l'Etat commence à instruire à la fin des deux ans ou si l'autorisation est délivrée à la fin de ce délai.

M. Pauli dit que ces pratiques relèvent de l'office des autorisations de construire. A sa connaissance, ils refusent d'instruire. Il ajoute qu'un refus conservatoire ne peut pas être délivré tant qu'il n'y a pas de projet. Il se demande si l'on pourrait, par hypothèse, après le délai de cinq ans revenir avec un refus conservatoire.

Une députée (S) souhaite des explications à propos de la procédure à suivre pour adopter une zone réservée.

M. Pauli indique qu'il y a une enquête publique de 30 jours, suivie d'un avis de la commune rendu par le maire (et non pas par le conseil municipal) et d'une procédure d'opposition, à l'issue de laquelle le Conseil d'Etat rend un arrêté d'adoption d'une part et une série d'arrêtés sur les éventuelles oppositions d'autre part. Enfin, il y a un délai de recours de 30 jours à la Cour de justice.

La députée (S) demande combien de temps cela prend.

M. Pauli répond que cela n'a jamais été fait. Au vu des effets juridiques qui sont limités, l'enquête technique sera brève et ne se limitera peut-être qu'à l'office de l'urbanisme. Ensuite, le maire donne plus rapidement son avis que si le conseil municipal devait se prononcer. M. Pauli pense donc qu'une zone réservée est adoptée plus rapidement qu'un PLQ. Une fois adoptée, la zone réservée peut faire l'objet d'un recours à la Cour de justice et au Tribunal fédéral.

Une députée (S) souhaite savoir si le département compte anticiper et demander des zones réservées sur des parcelles qui ne feraient pas actuellement l'objet de demandes d'autorisation de construire.

Mme Girault répond par l'affirmative. L'idée est effectivement de mettre en œuvre le plan directeur cantonal et de délimiter les zones réservées sur la base des 11% de la zone villas.

La députée (UDC) dit que les personnes ne sauront pas pendant combien de temps plus rien ne va se passer. Même si la zone réservée doit être adoptée dans les deux ans, plusieurs années peuvent s'écouler avant qu'il ne se passe quoi que ce soit sur cette zone. On prive certains propriétaires de leur droit. Il n'y a donc pas de raison que les gens ne se mobilisent pas dès l'identification de cette zone réservée.

Un député (MCG) relève que, dans le processus d'élaboration de la zone réservée, il y a une concertation de la commune. Il se demande s'il s'agit d'un droit de veto ou d'un simple avis.

M. Pauli répond que l'avis des communes est purement consultatif.

Le député (Ve) trouve anticipatif de la part du département de proposer des zones réservées, car elles figurent depuis longtemps à l'art. 27 LAT. Lorsque l'on regarde l'OAT, en particulier l'art. 30, on remarque qu'elles sont liées aux surfaces d'assolement. Il pense donc que l'on ne peut pas échapper aux zones réservées car Genève est dans la situation prévue par l'OAT, soit celle d'un canton qui ne peut plus garantir une surface totale minimale de surface d'assolement. Un canton qui est dans cette situation doit prévoir des zones réservées. En ne pouvant pas échapper aux zones réservées qui sont liées à la problématique des surfaces d'assolement, il faut appliquer la LAT en inscrivant les zones réservées dans la LaLAT.

Mme Girault indique que cette question s'est effectivement posée. Il a été choisi de suivre la voie parlementaire plutôt que réglementaire pour instituer ces zones réservées. Selon la LAT, les cantons doivent se doter de cet outil.

Le député (Ve) dit que, dans la situation actuelle, il y aura ce genre d'injonctions avec le plan directeur cantonal. Il faudra faire ces zones réservées de zones à bâtir non construites ou non équipées, comme exigé dans la loi fédérale.

Mme Girault confirme cette compréhension de la loi.

La députée (PDC) se demande si l'on peut dire qu'un propriétaire qui se retrouve en zone réservée voit son bien dévalorisé. En outre, si tel était le cas, elle souhaite savoir si cette moins-value peut être réclamée. Ensuite, n'ayant pas trouvé de mise en application des zones réservées dans l'OAT, elle demande si cela est du ressort des cantons.

Concernant la première question, M. Pauli indique qu'une interdiction temporaire ne génère pas une expropriation matérielle, comme pourrait l'être une interdiction définitive. Cependant, il n'y a pas d'arrêt clair à propos du temps pendant lequel il est possible de figer une situation, mais on peut en déduire qu'un délai de cinq ans ne pose pas de problèmes (on pourrait aller même jusqu'à dix ans dans certaines situations).

M. Pauli, sur la question de la zone réservée, dit qu'il y a l'art. 27 et l'art. 36 LAT qui dit que si elle n'a pas été créée, elle n'existe pas sur le plan cantonal. Cela aurait pu être envisagé dans le cadre d'un règlement, mais c'est un choix politique du magistrat d'invoquer cela directement devant le parlement. Comme l'a dit le député (Ve), il est vrai que la nouvelle LAT de 2012 et son ordonnance ont remis en selle cette affaire de zone réservée.

M. Pauli dit qu'il va s'agir de remettre en zone agricole des terrains qui sont en zone à bâtir pour déclasser simultanément d'autres territoires. Cela n'est pas quelque chose de facile à réaliser, il devrait y avoir la possibilité, avant de faire cela, de créer des zones réservées. Dans l'OAT en vigueur depuis mai 2014, M. Pauli a relevé des dispositions dans lesquelles cette notion de zone réservée est spécifiquement utilisée. Cette marge de manœuvre n'a pas été totalement exclue du texte initial, mais M. Pauli ne pense pas que l'idée de M. Antonio Hodgers ait été d'utiliser cette zone réservée spécifiquement pour cet usage, ce sont plutôt les zones villas qui intéressent le département.

Un député (PLR) estime que l'état actuel qui permet de résister parcelle par parcelle avec la mesure conservatoire et l'utilisation de l'art. 59 al. 4 est de nature à simplifier grandement le processus. Au lieu d'avoir une ou deux parcelles où l'Etat traite avec les propriétaires, tous les propriétaires de la zone concernée vont se mobiliser. L'effet inverse de celui recherché se produira et cette mesure de précaution sera de nature à compliquer la tâche.

M<sup>me</sup> Girault précise que l'art. 59 al. 4 LCI, permet seulement d'éviter le doublement de la densité sur une parcelle, mais on continue à autoriser la construction de « dents creuses » puisque la densité la plus faible reste autorisée.

Le député (PLR) pense que les deux choses sont différentes. L'objectif premier est d'éviter la dureté foncière qui émane des modifications de la LCI et cela peut être contré en utilisant la LCI qui permet de dire que cela ne correspond pas à l'urbanisme souhaité. En revanche, le fait de dire que l'on ne veut pas permettre de construire le 0,25 prévu dans la zone villas renforce encore plus sa position.

M<sup>me</sup> Girault dit que ce n'est pas tout à fait le cas, car à partir du moment où l'on met une villa sur un terrain non construit, même en densité de 0,2, on fait de la dureté foncière.

### **Transformation du PL en motion de commission**

M. Hodgers rappelle que ce projet de loi concerne un point qui va devenir de plus en plus crucial et important pour le développement du canton de Genève, à savoir la préservation de la capacité à densifier certains périmètres de la zone villas. Ce sont ces 11% des périmètres de la zone villas qui sont voués à devenir de la ville par modification de zone.

S'en est alors suivi tout un débat constructif sur les différents outils qui pourraient être utilisés à cette fin. M. Hodgers indique que le Conseil d'Etat était venu avec un premier amendement à son projet de loi disant que la notion de refus conservatoire et son dispositif étaient trop larges et touchaient

tous les périmètres, raison pour laquelle la portée a été réduite aux périmètres de la zone villas.

M. Hodgers dit qu'il y a ensuite eu des échanges, dont certains paraissaient intéressants. D'une part, il a été dit que la LAT aux art. 36 al. 2 et 27 prévoit des zones réservées. Ce sont des périmètres qui, pour une durée de cinq ans, sont dévolus à être préservés d'une trop forte densification. Par conséquent, certains membres du Parlement ont émis l'idée qu'au lieu de rédiger une base légale cantonale, il serait préférable d'appliquer directement le droit fédéral en ayant un règlement d'application.

D'autre part, une remarque a été faite au sujet de l'art. 59 al. 4 LCI. Cet article prévoit des dérogations pour permettre des densifications plus élevées en zone 5. Jusqu'à présent, il y avait une pratique administrative qui ne jugeait pas les dérogations en fonction du potentiel de densification mais sur d'autres critères (architecturaux, urbanistiques, etc.). Un membre a alors suggéré d'utiliser cet art. 59 al. 4 LCI dans cette perspective de préservation du potentiel de densification.

M. Hodgers indique que le Conseil d'Etat propose, sur la base de ces discussions, de cette perspective juridique sur le droit actuel, de la zone réservée au niveau fédéral et de l'art. 59 al. 4 LCI dans une nouvelle acceptation de pratique administrative, **de transformer le PL 11411 en motion de commission**. Cette motion permettrait finalement au Parlement de donner un mandat au Conseil d'Etat pour agir en vue d'une préservation de ce potentiel de densification, sans pour autant recourir à une modification législative ; on utilise ainsi les instruments qui sont déjà à disposition.

M. Hodgers précise que la motion contient trois invites. La première invite propose notamment d'appliquer le droit fédéral et de créer des zones réservées. La seconde invite est une application de l'art. 59 al. 4 LCI qui préserve ce potentiel de densification. Cela constitue un changement de la pratique administrative. Enfin, la troisième invite est un assouplissement des règles pour les propriétaires qui sont soumis à ces périmètres. M. Hodgers rappelle qu'aujourd'hui, ces propriétaires ne peuvent pas faire grand-chose puisqu'ils sont limités à des dépenses allant jusqu'à 100 000 F et sont contraints par une inscription au registre foncier. On propose ici d'être plus souple à l'égard de ces propriétaires, sans pour autant accepter la création d'une nouvelle villa. On accepte alors qu'ils valorisent leur investissement, par exemple en créant un garage ou une petite extension comme une chambre supplémentaire... M. Hodgers pense que, même si ces nouvelles pratiques créent de la dureté foncière, elles semblent acceptables en termes de politiques foncières de rachat et plus correctes vis-à-vis des propriétaires.

Un député (PLR) salue cette initiative car elle permet de répondre à la demande du département dans l'optique du plan directeur cantonal de permettre la densification des zones villas qui sont destinées à devenir des zones de développement. Ces zones délimitées de manière assez stricte représentent 11% du territoire du canton. Le PLR a toujours dit qu'il n'avait aucune restriction par rapport à l'objectif visé par le département qui est de permettre ces constructions et ces densifications, et d'éviter d'avoir un ralentissement dans les zones concernées. Le PLR avait un doute sur le premier moyen choisi par le département, mais il est favorable à cette motion qui semble présenter un chemin praticable et bénéfique pour atteindre l'objectif visé.

Le député (PDC) demande si la mise en place de ces mesures conservatoires se fait dans le respect des plans directeurs communaux.

M. Hodgers répond par l'affirmative, car les plans directeurs communaux doivent être compatibles avec le plan directeur cantonal qui, lui, doit à son tour être compatible avec les directives de la Confédération. Il a eu des différends dans les débats avec les communes, car ces dernières veulent parfois faire des choses qui ne sont pas conformes au plan directeur cantonal. Pour ces périmètres visés, les communes ont été informées du fait qu'ils doivent devenir de la ville par modification de zone.

La députée (S) souhaite connaître la durée de la procédure par voie administrative pour créer une zone réservée.

M. Pauli répond qu'il s'agit de la même procédure que pour les plans localisés agricoles, à savoir que le maire de la commune se prononce plutôt que le conseil municipal. Il indique que cela ira plus rapidement que pour un PLQ et il imagine que six à neuf mois au maximum seront nécessaires. M. Pauli a du mal à donner une estimation précise car peu de plans localisés agricoles sont faits.

La députée (S), concernant la troisième invite, demande si cela concerne les terrains qui étaient en zone villas et qui faisaient l'objet d'une zone réservée ou si cela ne visait simplement que les terrains en zone villas et qui sont appelés à se densifier par une modification de zone dans le cadre du plan directeur cantonal. Si tel est le cas, elle aimerait connaître la marge de manœuvre de cette pratique administrative.

M. Hodgers comprend que la députée souhaite connaître l'étendue des périmètres concernés par la troisième invite.

M<sup>me</sup> Girault indique qu'aujourd'hui, c'est la zone villas qui est visée et que c'est cela que sous-tend toute la proposition du projet de loi. Il est clair que le Conseil d'Etat peut instituer des zones réservées dans toutes sortes de

situations et il n'est pas exclu qu'à l'avenir, la zone réservée soit une opportunité pour d'autres zones que simplement la zone villas.

Un député (MCG) demande s'il s'agit des zones réservées selon le plan directeur cantonal.

M. Hodgers répond que le Conseil d'Etat, pour faire une zone réservée, doit se trouver dans les périmètres où la densification est prévue et planifiée. Il est donc forcément lié par le plan directeur cantonal.

Le groupe socialiste accorde un accueil favorable à cette motion. En effet, cette motion va dans le bon sens car elle permet d'éviter la création de dureté foncière sur les zones villas appelées à se densifier par voie de déclassement. Le groupe socialiste est favorable à l'adoption de cette motion, mais il estime malgré tout que la densification de ces zones villas peut être atteinte simplement par le déclassement direct de la zone sans passer par l'étape de la zone réservée. Elle espère donc que le département et le Conseil d'Etat agiront dans ce sens.

M. Hodgers pense effectivement que l'idéal est d'aller de l'avant par une modification de zone. Cependant, en matière d'aménagement, notamment avec la fiche A17 du plan directeur cantonal concernant la concertation, on se rend compte que, sur l'ensemble des périmètres visés, il n'est pas possible d'entamer directement une modification de zone. La zone réservée doit alors être utilisée pour avoir une qualité urbaine avec un travail en amont et en partenariat avec la commune. C'est le temps que donne la zone réservée de cinq ans. M. Hodgers dit que l'on pourrait avoir l'option du « rouleau compresseur » en adoptant la modification de zone sans tenir compte des communes, mais ce n'est pas la voie choisie. On se donne donc le temps de la concertation et du projet urbain pour accompagner la commune durant ces cinq ans. Même si cette durée de cinq ans semble longue, on se rend rapidement compte que ce délai est largement dépassé dans les grands projets des dernières années. Ce délai est déjà un défi en soi !

Un député (PLR) comprend les différentes invites comme étant des instruments à disposition qui peuvent être appliqués cumulativement ou alternativement. Il comprend que le Conseil d'Etat n'utilisera la zone réservée que si elle constitue le moyen le plus approprié pour construire rapidement. La deuxième invite a des effets moins larges et moins incisifs que la première.

M. Hodgers rappelle que le Conseil fédéral va bientôt donner un retour sur le plan directeur cantonal. Il entend de manière constante de la part de la majorité du Parlement une volonté d'aller de l'avant plus vite sur les modifications de zones du plan directeur cantonal. M. Hodgers estime que ce

message du Parlement est important, car finalement le temps le plus long est le temps politique. Si le Parlement donne un message clair dans la foulée de celui de la Confédération, on peut imaginer une approche plus directive du département. Si un consensus fort souhaite accélérer la densification, il est important de faire passer ce message.

Le député (PLR) dit que son groupe, dans le cadre du plan directeur cantonal, est clairement pour faire passer ce message ; si les choses peuvent aller plus vite dans les zones visées, le PLR soutiendra cela.

Le député (Ve) indique que le groupe Vert était déjà satisfait du premier amendement. Le département vient avec une motion qui devrait rassurer les propriétaires des 89 autres pourcents de la zone villas qui n'est pas vouée à être densifiée et qui fournit un outil de nécessité à utiliser en prévision de déclassements futurs. Il est donc satisfait de cette solution et soutiendra cette proposition de motion. Il pense que le fait que cette motion soit une motion de commission permettra de donner un signal fort.

Un député (MCG) demande si cette modification de zone implique nécessairement de se diriger vers une zone de développement ou si l'on peut avoir une zone ordinaire par exemple.

M. Pauli répond que cela n'est pas nécessairement réservé à une zone de développement.

Un député (UDC) constate que, dans la troisième invite, il est écrit que l'on permet néanmoins des agrandissements modérés de constructions existantes ou des nouvelles constructions de peu d'importance, ne créant aucun nouveau logement. Il se demande si par exemple le fait d'ajouter une chambre ou une pièce complémentaire est englobé dans cette notion.

Mme Girault indique que ce n'est pas le cas. On ne vise ici que les nouveaux logements, par exemple si une nouvelle famille s'installe.

M. Hodgers ajoute que l'on se dirige vers une pratique relativement simple où les gens peuvent gagner jusqu'à 20% de surface brute de plancher ; ce n'est pas une nouvelle habitation au sens formel du terme.

Un député dit que le PDC soutient cette proposition de motion. Elle constitue un outil intéressant pour le Conseil d'Etat, surtout lorsqu'une concertation est faite en amont au niveau communal. Les procédures sont longues au niveau des communes et cet outil est d'une importance capitale.

Un député informe la commission que le groupe MCG soutient cette motion.

Le Président constate qu'il n'y a plus de demande de parole. A propos de la méthode, il propose de soumettre d'abord au vote la transformation du

projet de loi en proposition de motion. Ensuite, le cas échéant, il procédera à un vote sur la motion et propose de ne soumettre qu'un seul rapport. Par ailleurs, le Président précise qu'il n'y a pas d'expérience de cette nature qui ait été fait récemment.

### Votes

Le Président ouvre la procédure de vote et procède au vote à propos de la transformation du projet de loi 11411 en motion :

Pour :	12 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 2 MCG)
Contre :	–
Abstention :	1 (1 PLR)

La proposition de transformation est acceptée.

Le Président procède ensuite au vote sur cette proposition de motion :

Pour :	10 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 MCG)
Contre :	–
Abstentions :	3 (1 PLR, 2 UDC)

La proposition de motion est acceptée.

Mesdames et Messieurs les députés, après de longs débats concernant les mesures à prendre en zone villas pour garantir que les périmètres appelés à être densifiés puissent effectivement l'être, la Commission d'aménagement aboutit à la présente motion de commission. La Commission d'aménagement vous encourage à soutenir cette motion.

## **Projet de loi (11411)**

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

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 :

#### **Art. 13B, al. 2 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> Il ne peut s'écouler plus de 5 années entre la décision de refus et l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan d'affectation du sol, la mise à l'enquête du projet devant intervenir dans les 48 mois à compter de la décision de refus. A défaut, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain, dans les limites des lois ou plans d'affectation du sol en vigueur, soit, dans les zones de développement, selon les normes de la zone ordinaire ou selon le plan d'affectation spécial en force.

#### **Art. 36, al. 5 (nouveau)**

*Modification du <date d'adoption de la modification, à compléter ultérieurement>*

<sup>5</sup> Les délais visés à l'article 13B, alinéa 2, sont applicables aux décisions prises en application de l'article 13B, alinéa 1, et dont le délai conservatoire n'est pas encore échu au ... (*date d'entrée en vigueur de la modification*).

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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

**Secrétariat du Grand Conseil****M 2278**

*Proposition présentée par les députés :*

*M<sup>mes</sup> et MM. Christian Dandrès, Jean-Louis Fazio, Benoît Genecand, François Lefort, Bénédicte Montant, Martine Roset, Francisco Valentin, Ronald Zacharias*

*Date de dépôt : 15 mai 2015*

**Proposition de motion****pour préserver le potentiel de densification prévu par le PDCn 2030 pour certains secteurs de la zone villas**

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

- la fiche A03 du PDCn 2030 qui prévoit la densification par modification des limites de zone de certains secteurs de la zone villas ;
- l'entrée en vigueur, le 26 janvier 2013, de l'article 59, alinéa 4 LCI offrant des possibilités additionnelles de construction en zone villas ;
- l'augmentation consécutive significative du nombre de demandes d'autorisation de construire des villas, ayant pour corollaire une augmentation de la dureté foncière des secteurs voués à une modification des limites de zones ;
- l'art. 138 LaLAT (refus conservatoire) qui prévoit un délai de deux ans maximum entre le refus conservatoire et l'adoption de la modification des limites de zones, et d'un an pour la mise à l'enquête publique de celle-ci ;
- l'obligation de concertation introduite par la nouvelle constitution genevoise et formalisée par la fiche A17 du PDCn 2030, qui prolonge d'autant le processus d'élaboration des plans d'affectation, notamment de modification des limites de zones ;
- le PL 11411 modifiant la loi d'application de la fédérale sur l'aménagement du territoire (Refus conservatoire) proposant un allongement des délais de refus conservatoire à cinq ans, le délai de

mise à l'enquête publique de la modification des limites de zones passant à quatre ans ;

- les préoccupations soulevées dans le cadre du traitement du PL 11411 par la Commission d'aménagement du canton ;
- les articles 36, alinéa 2, et 27 LAT relatifs aux zones réservées, à l'intérieur desquelles rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement d'un plan d'affectation,

invite le Conseil d'Etat

- à appliquer les dispositions du droit fédéral, le cas échéant, par voie réglementaire, en vue de permettre l'adoption par le Conseil d'Etat, pour une durée provisoire de cinq ans au plus, de zones réservées dans les secteurs de la zone villas destinées à une densification, selon la fiche A03 du PDCn 2030, et pour lesquels une modification de zone est prévue dans un délai de cinq ans ;
- à faire une application restrictive de l'article 59, alinéa 4 LCI afin de préserver le potentiel de densification prévu par la fiche A03 du PDCn 2030 pour les secteurs de la zone villas destinés à une densification par modification de zone dans un délai supérieur à cinq ans ;
- à adopter une pratique administrative qui permette néanmoins aux propriétaires de terrains, sis dans des secteurs de la zone villas voués à faire l'objet de mesures de densification au titre de la fiche A03 du PDCn 2030 et qui ne font pas l'objet de refus conservatoire au sens de de l'article 138 LaLAT, des agrandissements modérés de constructions existantes ou des nouvelles constructions de peu d'importance, ne créant aucun nouveau logement.