

Projet présenté par les députés :

Mme et MM. Cyril Aellen, Alexandre de Senarclens, Yvan Zweifel, Patrick Saudan, Bénédicte Montant, Frédéric Hohl, Jean Romain, Pierre Conne, Jacques Béné

Date de dépôt : 29 novembre 2016

Projet de loi

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30) (Pour limiter les zones réservées)

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 (LaLAT), du 4 juin 1987, est modifiée comme suit :

Art. 13C Zones réservées (nouveau)

¹ Lorsque la sauvegarde des buts et principes régissant l'aménagement du territoire l'exige, notamment lorsqu'une modification des dispositions d'une zone est envisagée, le Conseil d'Etat peut adopter pour des territoires exactement délimités, à titre provisoire et pour une durée de 5 ans au plus, une zone réservée au sens de l'article 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979.

² La durée de 5 ans commence à courir dès que le périmètre concerné est porté à la connaissance du public par le biais d'une carte ou de tout autre moyen de publicité. Cette durée ne peut en aucun cas être prolongée, accolée ou superposée à un refus conservatoire (article 13B LaLAT) ou à toute autre mesure conservatoire.

³ Pour le surplus, l'article 10 RaLAT est applicable.

Art. 36, al. 5 (nouveau)***Modification du ... (à compléter)***

⁵ Les zones réservées promulguées avant le ... (*date de la modification à compléter*) et identifiées sur la carte publiée par le DALE le 14 juillet 2015 sur son site Internet ont une validité limitée à cinq ans dès la publication de ladite carte en application de l'article 13C.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 26 mars 2014, le Conseil d'Etat a présenté un projet de loi visant à modifier l'article 13B LaLAT afin de faire passer la durée du refus conservatoire de deux à cinq ans. Cela aurait donc permis au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE) de refuser des autorisations de construire pendant cinq ans, sur l'ensemble du territoire cantonal, et donc de bloquer bon nombre de constructions. Cette mesure provisionnelle de 5 ans, généralisée à tout le canton, est apparue comme un oreiller de paresse du DALE et donc comme disproportionnée par rapport à la restriction très importante du droit de propriété qu'elle était susceptible de générer.

Après discussion et conformément à ce que la loi portant règlement du Grand Conseil autorise, celui-ci a accepté de transformer ce projet de loi en une motion de commission. Elle ne traitait plus du refus conservatoire mais des zones réservées. En effet, le DALE avait mis en exergue, à raison, que l'article 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) peut, de jurisprudence constante, s'appliquer directement sans qu'il soit nécessaire de disposer de normes d'application cantonales et ce, par le biais de l'article 36 al. 2 LAT. Il s'agissait, simplement, pour la députation d'éviter un revers politique au DALE et de confirmer les instruments d'ores et déjà à sa disposition.

L'article 27 LAT, qui institue les zones réservées, indique ce qui suit :

« ¹ *S'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation.*

² *Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai. »*

Usant de ses prérogatives, le Conseil d'Etat genevois a édicté une modification du règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RaLAT) qui lui permet d'instituer des zones réservées. Cette disposition est entrée en vigueur le 24 juin 2015.

La base légale formelle qui a permis cette modification réglementaire est la disposition susmentionnée de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Il s'agit d'une mesure provisionnelle visant à sauvegarder les buts et principes qui régissent l'aménagement du territoire, singulièrement lorsqu'une modification de zone est envisagée.

Ces dispositions réglementaires prévoient donc que le Conseil d'Etat peut, à titre provisoire et pour une durée de cinq ans au plus, adopter un plan qui crée une zone réservée, et ce pour lui permettre de faire adopter des modifications de zones. Dès lors, et pendant cette durée, rien ne doit être entrepris qui soit de nature à compromettre les objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics. Cela permet au DALE, le cas échéant, de refuser, selon son appréciation, les autorisations de construire sollicitées, même si celles-ci sont conformes.

En date du 14 juillet 2015, le DALE a fait paraître une carte du canton de Genève, identifiant toutes les parcelles qui sont concernées par les zones réservées à raison de 12 périmètres comprenant au total des milliers de parcelles !

Le DALE fait ainsi d'une disposition que le droit fédéral prévoit au titre de mesure d'exception une généralité étendue à une douzaine de périmètres et à des milliers de parcelles.

Une partie de la députation s'est sentie trahie par cette publication inopportune et juridiquement discutable. A aucun moment lors des discussions sur le projet de loi du Conseil d'Etat relatif aux refus conservatoires et converti en motion indiquant l'existence de l'institution des zones réservées, il n'avait été question d'une action pareille. En effet, le DALE semble s'être contenté de reprendre les périmètres grossièrement identifiés par le Plan directeur cantonal 2030 de la zone villas et voués à une densification différenciée sans études complémentaires et donc sans avoir exactement délimité les territoires visés. Ce faisant, il n'a certainement pas répondu aux exigences du droit fédéral qui exige que les territoires visés soient exactement délimités.

Les auteurs de la présente motion persistent à penser que le DALE, n'a, en réalité, pas besoin d'une mesure provisionnelle de blocage d'une partie des droits de propriété pendant une durée de 5 ans, en tout cas pas pour, le cas échéant, procéder à une modification du régime des zones comme il l'allègue. Ce faisant l'on a d'ailleurs observé que le DALE a implicitement admis la précipitation avec laquelle il avait procédé à la publication de la carte incriminée puisqu'il l'a modifiée de façon extrêmement importante le 22 mars 2016 réduisant de deux tiers les surfaces en zone villas visées. Cette réduction s'est faite par retrait de 6 périmètres. La raison de cette modification semble

être une incapacité en termes de ressource de mener de front les procédures y relatives. Procédures visant à geler un territoire pour interdire d'y construire...

La carte originelle du 14 juillet 2015 est encore disponible à l'adresse suivante : <http://www.cgionline.ch/FR/prises-de-positions/les-actions-de-la-cgi.html>.



La publication de la carte, sans aucune communication préalable aux propriétaires a causé non seulement de l'émoi mais aussi porté gravement atteinte à leur droit de propriété.

Ainsi dès le 14 juillet 2015 l'on a constaté :

- des refus de statuer sur des demandes d'autorisations de construire ;
- des difficultés avec le renouvellement de crédits hypothécaires ;
- des difficultés pour vendre les villas touchées sans dépréciation de leur prix.

Ainsi l'on a assisté, de fait, à l'application des mesures relatives à la zone réservée quand bien même celles-ci n'étaient pas en vigueur. En d'autres mots, le DALE a provoqué, par sa publication sur son site Internet de la carte des zones réservées, une application anticipée de la mesure.

A ce jour, la procédure d'adoption des zones réservées est toujours en cours, alors que les effets de celles-ci courent effectivement déjà depuis près de 16 mois.

Par ailleurs, le département semble avoir d'abord appliqué le refus conservatoire pour empêcher des travaux de construction portant sur les zones concernées, avant même le début de la procédure relative aux zones réservées. Or, le refus conservatoire a pour but d'empêcher une construction avant une adoption, modification ou abrogation d'un plan d'affectation du sol et nullement avant l'entrée en vigueur d'une autre mesure conservatoire dont le seul but n'est pas la réalisation de quelque chose mais bien le gel de tout projet. De ce fait, les refus conservatoires qui auraient été prononcés ne semblent pas conformes au droit.

Une jurisprudence neuchâteloise relative à l'institution fédérale des zones réservées indique expressément qu'elles doivent entrer en vigueur immédiatement (Tribunal cantonal du canton de Neuchâtel, Cour de droit public, 23 janvier 2015, société simple X. c. Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel, CDP.2013.289) et ce pour précisément éviter une application anticipée en dehors de tout régime légal et de contrôle juridictionnel.

Or, dans le cas présent, cela fait près d'un an et demi que les effets de ces zones réservées touchent les propriétaires sans pour autant, selon le DALE, que le délai de cinq ans ait formellement commencé à courir. Il est donc essentiel de préciser que, au contraire, ce délai a commencé à courir le 14 juillet 2015, date de la publication de la carte des zones réservées et qu'il ne pourra être additionné à cette période celle d'un refus conservatoire.

Cette solution vise à éviter que les intérêts des propriétaires ne soient trop gravement impactés, ce d'autant plus que l'on ignore quand les zones réservées entreront formellement en vigueur.

Au regard de ce qui précède, nous vous proposons, Mesdames, Messieurs les députés, d'accorder bon accueil à ce projet de loi.