



Date de dépôt : 28 mai 2025

Rapport

de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi de Stéphane Florey, Christo Ivanov, Marc Falquet, Patrick Lussi, Yves Nidegger, Guy Mettan, Florian Dugerdil, Daniel Noël, André Pfeffer, Lionel Dugerdil, Julien Ramu, Virna Conti, Charles Poncet modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30) (Pour une planification plus démocratique de l'aménagement du territoire)

Rapport de majorité de Sébastien Desfayes (page 3)

Rapport de minorité de Florian Dugerdil (page 7)

Projet de loi (13528-A)

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30) *(Pour une planification plus démocratique de l'aménagement du territoire)*

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

Art. 1 Modification

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

Art. 5, al. 4 et 5 (nouvelle teneur)

⁴ Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un projet de loi approuvant le concept de l'aménagement cantonal et le schéma directeur cantonal.

⁵ Le concept de l'aménagement cantonal et le schéma directeur sont joints en annexe de la loi.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Sébastien Desfayes

A. Préambule

La commission d'aménagement du canton a étudié le PL 13528 lors de ses séances du 4 décembre 2024 ainsi que des 15 et 29 janvier et du 5 mars 2025 sous la présidence de M^{me} Dilara Bayrak.

M. Sylvain Ferretti, directeur général de l'office de l'urbanisme, et M. Jean-Charles Pauli, directeur juridique de l'office de l'urbanisme, ont assisté aux séances de la commission.

Une majorité très claire s'est dégagée pour refuser ce projet de loi.

B. Position de la majorité

Le projet de loi du, néanmoins excellent, député Florey a été à juste titre balayé par la commission d'aménagement, seuls les deux membres de l'UDC l'ayant soutenu.

Ce projet, sous couvert de « démocratie directe », est un cheval de Troie pour l'inaction et le blocage, ou, en un mot, pour le « désaménagement territorial ».

Il affaiblit les fondements mêmes de la planification territoriale à Genève, comme l'ont souligné tant M. Hodgers que M. Rufener, deux personnalités qui ne sont pourtant que rarement d'accord. Tous deux insistent sur le fait que l'aménagement du territoire est un acte de gouvernance, structuré et démocratique, qui repose déjà sur des procédures solides de consultation et d'approbation par le Grand Conseil et, le cas échéant, par la population. Soumettre le plan directeur cantonal à une loi, et, partant, possiblement au référendum, reviendrait à transformer un outil stratégique en objet de conflits politiques et de blocages sectoriels. Même Pic-Vert a voulu expressément prendre ses distances avec ce projet de loi, jugeant qu'il s'agissait d'une « usine à gaz ».

Mais soyons justes : ce texte, qui menace à la fois le développement économique et la construction de logements, semblerait, contre toute attente, conforme au droit supérieur. Ce serait là sa seule qualité.

La majorité de la commission d'aménagement vous invite à suivre son avis.

C. Synthèse des travaux

1. *Audition de M. Stéphane Florey, auteur, le 4 décembre 2024*

L'auteur présente le projet de loi dont le but affiché et assumé est de permettre la mise en référendum du plan directeur cantonal qui serait adopté par le biais d'une loi. Il justifie cette démarche par l'importance des conséquences du PDCn, estimant légitime que la population puisse se prononcer.

En réponse aux questions soulevées, l'auteur assure que le droit fédéral n'impose pas de forme particulière pour l'adoption du plan directeur cantonal, et qu'un référendum ne poserait pas de problème juridique. En cas de rejet du plan par référendum, l'ancien plan resterait en vigueur jusqu'à l'adoption d'un nouveau.

Il insiste sur le rôle central du peuple, qu'il considère comme directement concerné par les décisions prises. Il critique le fonctionnement de la commission d'aménagement du territoire, la fameuse CAT, pointant un nombre insuffisant de réunions, un manque de retours concrets dans les consultations, et une transparence limitée.

Face aux inquiétudes de plusieurs commissaires quant au rejet global du plan en cas d'opposition à une seule de ses fiches, l'auteur affirme que l'approbation populaire renforcerait la légitimité du plan et faciliterait sa mise en œuvre. Il précise enfin que sa proposition est conforme au droit supérieur, bien qu'il ne se soit pas renseigné sur les pratiques dans les autres cantons.

2. *Audition de M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat, le 15 janvier 2025*

M. Hodgers reconnaît la logique démocratique de vouloir soumettre le plan directeur cantonal (PDCn) à référendum par le biais d'une loi, mais il met en garde contre les conséquences pratiques d'une telle démarche. Il souligne que le PDCn est un document volumineux, complexe et très diversifié, ce qui rend difficile un vote clair en démocratie directe. Selon lui, en cas de rejet du plan par le peuple, il serait impossible de déterminer précisément quelles parties posent problème, les raisons du refus pouvant varier d'un électeur à l'autre.

Il estime que le manque d'unité de la matière rend le PDCn inadapté à un vote populaire global. En revanche, à chaque fois qu'est réalisé un secteur du PDCn, une modification de zone est nécessaire, laquelle peut être soumise à référendum. Il dit qu'il y a eu plusieurs MZ qui ont été contestées (Cointrin, Pré-du-Stand, etc.). En ce sens, il précise que le Conseil d'Etat recommande de rejeter le projet de loi PL 13528, non par opposition au principe de démocratie, mais parce que la densité et la complexité du PDCn ne permettent pas un débat démocratique efficace.

Par ailleurs, M. Hodgers rappelle que le canton a l'obligation de planifier régulièrement selon les exigences fédérales. En cas de rejets répétés du PDCn, il craint un blocage total des démarches de planification, ce qui empêcherait toute évolution du territoire.

Enfin, le département indique que le projet de loi semble conforme au droit supérieur.

3. Audition de M. Paul Hanna, membre de l'Association Pic-Vert, le 29 janvier 2025

M. Hanna exprime les réserves de l'association Pic-Vert à l'égard du projet de loi, qu'elle ne soutient pas. Il considère que soumettre le plan directeur cantonal (PDCn) à référendum risquerait de créer une situation ingérable, qualifiée d'« usine à gaz ». Bien qu'il trouve l'idée intéressante sur le principe, il la juge irréaliste dans sa mise en œuvre.

M. Hanna souligne que le PDCn est imposé par le droit fédéral (LAT) et possède une force obligatoire pour les autorités, tout en étant élaboré sur plusieurs années sans implication suffisante des élus. Selon lui, la population ne peut intervenir qu'en fin de processus, ce qui est insatisfaisant.

Il considère qu'une participation directe du peuple au vote du PDCn n'est pas une solution réaliste. Il insiste sur le fait que ce rôle revient aux représentants élus, qui, selon lui, ne sont actuellement pas suffisamment intégrés dans l'adoption du plan. Il suggère plutôt une réforme de la LaLAT, notamment en renforçant le rôle de la CAT. Il propose de lui accorder un pouvoir délibératif et de la composer de représentants de chaque parti siégeant au Grand Conseil, ainsi que de membres désignés par l'ACG.

Concernant la politique de densification, M. Hanna défend la zone villas, qu'il considère comme un espace précieux, tant pour les habitants que pour la biodiversité. Il conteste l'idée que la zone agricole serait plus riche écologiquement, arguant que la zone villas, avec ses arbres et jardins, représente un habitat plus favorable à la faune et à la flore locales. Il reconnaît la nécessité de construire, mais estime que des alternatives existent, comme la densification des parcelles villas encore peu exploitées ou la transformation de surfaces commerciales vacantes en logements.

Il insiste sur l'importance d'une pesée d'intérêts équilibrée entre besoin de logements et préservation de l'environnement, et regrette que la zone villas soit souvent la première visée par les projets de déclassement.

4. Audition de M. Nicolas Rufener, secrétaire général de la FMB, le 5 mars 2025

M. Rufener critique fortement le projet de loi visant à soumettre le plan directeur cantonal à un processus législatif et, partant, possiblement référendaire. Il y voit un risque de dérive vers un « désaménagement territorial ». Il dénonce une tentative de certains acteurs d'entraver des décisions prises démocratiquement par les autorités compétentes, notamment la CAT, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Pour lui, l'aménagement relève d'un acte de gouvernance devant rester à l'échelle cantonale ou régionale, et non être morcelé par des logiques locales ou sectorielles, comme celles portées par les plans directeurs municipaux qu'il juge inefficaces.

Il regrette l'éviction de la FMB de la commission consultative au profit d'associations moins représentatives, ce qui aurait affaibli l'ancrage populaire de cette instance. Il considère que la planification doit rester structurée, responsable et raisonnée, en cohérence avec les principes établis par la Confédération, qui accorde d'ailleurs à Genève une reconnaissance régulière à travers ses financements d'agglomération.

Très critique, comme beaucoup d'autres bien entendu, vis-à-vis de la Vision Territoriale Transfrontalière (VTT), qu'il considère à juste titre comme un document sans valeur normative et trop politisé, il estime qu'elle a été élaborée sans réelle prise en compte des besoins économiques, ce qu'il déplore vivement. Il affirme que l'Etat a reconnu, mais trop tard, l'absence d'intégration du secteur économique dans le processus, ce qui témoignerait selon lui d'une volonté politique biaisée. Pour lui, la VTT est désormais obsolète et seule la relance d'un processus consultatif représentatif pour le plan directeur cantonal pourrait corriger cette déconnexion entre planification et attentes du terrain.

Enfin, il rappelle que les règles suisses en matière d'aménagement prévoient déjà des mécanismes de contestation au niveau de la mise en œuvre, et qu'ajouter une validation législative ou référendaire en amont compromettrait la stabilité et l'efficacité de la planification territoriale.

D. Vote

La présidente met aux voix l'entrée en matière sur le PL 13528 :

Oui :	2 (2 UDC)
Non :	13 (2 MCG, 2 Ve, 4 PLR, 1 LC, 1 LJS, 3 S)
Abstentions :	–

L'entrée en matière sur le PL 13528 est refusée.

Date de dépôt : 2 juin 2025

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Florian Dugerdil

Le plan directeur cantonal est le principal outil de planification des cantons. Il coordonne les activités ayant un impact sur l'organisation du territoire, comme le développement de l'urbanisation, des transports et des infrastructures, tout en protégeant la nature et le paysage. Il régit également la planification de grands projets tels que les centres de loisirs et les centres commerciaux.

La Constitution fédérale établit les principes de l'aménagement du territoire, qui est de la responsabilité des cantons. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) concrétise ce mandat constitutionnel. Elle stipule notamment que la Confédération, les cantons et les communes doivent veiller à une utilisation mesurée du sol, à la séparation des zones constructibles et non constructibles, et à la coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, afin de garantir un développement harmonieux du pays. Ils doivent également tenir compte des données naturelles et des besoins de la population et de l'économie. Finalement, la LAT impose à la Confédération, aux cantons et aux communes d'établir des plans d'aménagement. Elle précise le contenu minimal qui doit composer les plans directeurs cantonaux.

Les cantons déterminent la compétence et la procédure d'adoption du plan directeur cantonal, qui est ensuite approuvé par le Conseil fédéral s'il est conforme à la loi. A Genève, la procédure d'élaboration du plan directeur cantonal est régie par la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT).

Selon la législation cantonale, le plan directeur cantonal comprend le concept de l'aménagement cantonal (volet stratégique) et le schéma directeur cantonal (volet opérationnel). Le concept de l'aménagement cantonal est la référence stable des actions territoriales, tandis que le schéma directeur cantonal est un plan d'action précisant les conditions de mise en œuvre de la politique d'aménagement, composé de cartes et de fiches de mesures.

Actuellement, la question de l'adhésion du peuple au plan directeur cantonal ne lui est pas posée. Le Conseil d'Etat adresse un rapport au Grand Conseil sur le projet de concept de l'aménagement cantonal pour approbation. Le Grand Conseil se prononce par résolution dans un délai de six mois après réception du rapport. Le Conseil d'Etat adresse également un rapport au Grand Conseil sur le projet de schéma directeur cantonal. Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil adopte le plan directeur cantonal par résolution dans un délai de six mois après réception du rapport. Le référendum n'est pas possible contre une résolution, qui est une déclaration sans effet.

Aujourd'hui, les électeurs ne peuvent pas s'exprimer sur la direction de l'aménagement du territoire de leur canton, malgré l'importance du plan directeur cantonal. Ce plan a force obligatoire pour les autorités et constitue la référence politique en matière d'aménagement du territoire.

Si les Genevois pouvaient se prononcer, accepteraient-ils un plan directeur cantonal visant à accueillir toujours plus d'habitants sans limite ? Soutiendraient-ils la densification planifiée du canton, qui augmente les émissions de CO₂ et détruit progressivement la biodiversité, affectant la qualité de vie ? Accepteraient-ils le remplacement de zones villas par des immeubles, ou la bétonisation de terres agricoles précieuses ? Actuellement, il est impossible de le savoir, car le plan directeur cantonal n'est pas soumis à référendum.

Le présent projet de loi propose que le Conseil d'Etat soumette au Grand Conseil un projet de loi approuvant le concept de l'aménagement cantonal et le schéma directeur cantonal, annexés à la loi d'approbation. En adoptant le plan directeur sous forme de loi, il pourrait alors ainsi être soumis à référendum si demandé par le nombre requis de titulaires des droits politiques.

Pour toutes ces raisons, la minorité vous invite, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à bien vouloir accueillir favorablement ce projet de loi.