



Date de dépôt : 16 avril 2024

- a) **IN 176-D** **Rapport de la commission d'aménagement du canton chargée de rédiger un contreprojet à l'initiative populaire cantonale 176 « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève »**
- b) **PL 13358-A** **Rapport de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi de Fabienne Monbaron, Adrien Genecand, Dilara Bayrak, Thierry Cerutti, Sébastien Desfayes, Lionel Dugerdil, Raphaël Dunand, David Martin, Daniel Noël, Geoffroy Sirolli, Gabriela Sonderegger, Vincent Subilia, Nicole Valiquer Grecuccio modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 1 35) (Contreprojet à l'IN 176)**

Rapport de majorité de Fabienne Monbaron (page 10)

Rapport de première minorité de David Martin (page 149)

Rapport de seconde minorité de Matthieu Jotterand (page 157)

- | | |
|--|--|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 16 octobre 2020 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 16 février 2021 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 16 février 2021 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 16 octobre 2021
25 avril 2022 ¹
21 mai 2023 ² |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 16 octobre 2022
25 avril 2023 ¹
20 mai 2024 ² |

¹ Nouveaux délais en raison des recours à la Cour de justice (cf. ACST/32/2021 et ACST/33/2021).

² Nouveaux délais en raison des recours au Tribunal fédéral (cf. 1C_638/2021 et 1C_644/2021).

Projet de loi (13358-A)

modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 1 35)
(Contreprojet à l'IN 176)

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

Art. 1 Modifications

La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, est modifiée
comme suit :

Art. 5A Elaboration du projet de plan localisé de quartier (nouvelle teneur de la note), al. 1 (nouvelle teneur), sous-note de l'al. 2 (nouvelle teneur) et al. 4 à 7 (nouveaux)

Par le département

¹ Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune ou des propriétaires concernés selon les modalités prévues par l'article 13A, alinéa 5, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 ; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.

Par la commune

² [...]

Dispositions communes

⁴ Afin d'élaborer un avant-projet de plan localisé de quartier, une première séance de discussion réunissant les particuliers intéressés est organisée par le département ou la commune concernée. Les propriétaires du périmètre pressenti sont invités à participer à cette séance par un pli recommandé, accompagné d'une note d'opportunité exposant les enjeux jusqu'ici identifiés. Les propriétaires d'immeubles ou titulaires de droits domiciliés en dehors du canton ne peuvent invoquer le défaut de réception de l'avis s'ils n'ont pas de mandataire à Genève, l'article 6, alinéa 2, lettres a à c, étant au

surplus applicable par analogie. Le processus de concertation peut ensuite être engagé.

Processus de concertation

⁵ Le processus de concertation visé aux alinéas précédents comporte en principe les quatre phases suivantes :

- a) La phase de lancement a pour objectif d'informer la population de l'intention d'élaborer un projet de plan localisé de quartier et de présenter les modalités d'une démarche de concertation adaptée au contexte et aux enjeux qui y sont liés.
- b) La phase de déploiement suit en principe la démarche de concertation définie lors de la phase précédente. Elle peut évoluer en fonction de l'avancement des discussions et des développements du projet. L'ensemble des documents discutés lors de cette phase est rendu public par des moyens appropriés. Leur publication est assurée au fur et à mesure, en particulier par leur mise en ligne, sur le site internet de l'Etat, de la plateforme publique de participation citoyenne pour Genève et sa région.
- c) La phase de restitution vise à présenter publiquement les apports de la démarche de concertation au projet et les éventuels arbitrages effectués. Elle clôt le processus de concertation.
- d) Le projet de plan localisé de quartier fait ensuite l'objet d'une consultation de 30 jours auprès des propriétaires des terrains compris dans son périmètre, en vue de déterminer si ce projet dispose de l'accord de la majorité absolue, en surface et en nombre, de ceux-ci. Leur silence vaut approbation sans réserve et les titulaires d'une propriété collective ne disposent ensemble que d'une seule voix. En cas d'égalité des voix, l'accord en nombre des propriétaires est réputé donné. En l'absence d'accord de la majorité absolue des propriétaires concernés, une votation communale est organisée par le canton, à la prochaine échéance utile, demandant au corps électoral communal s'il est favorable ou non à ce projet de plan. Le résultat de cette consultation des propriétaires et, le cas échéant du corps électoral, est communiqué à la commune au plus tard à l'ouverture de l'enquête publique visée à l'article 6, alinéa 1.

L'ensemble des documents, procès-verbaux et arbitrages effectués lors du processus de concertation subséquent est rendu public.

⁶ Le processus de concertation suivi et les actes pris dans ce cadre sont sans effets juridiques. Ils ne sont pas sujets à recours et ne peuvent entraîner l'invalidation ultérieure du plan.

⁷ En cas de plan localisé de quartier prévoyant un ou plusieurs sous-périmètres au sens de l'article 3, alinéa 2, les alinéas 4 et 5 ne s'appliquent pas à l'élaboration des avant-projets de plans localisés de quartier ultérieurs.

Art. 6, al. 11 (nouvelle teneur) et 17 (nouveau)

¹¹ Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10. Dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet en cas de préavis communal défavorable ensuite d'un référendum communal et si le Conseil d'Etat entend la rejeter, il saisit préalablement le Grand Conseil d'un projet de loi l'autorisant à statuer sur cette opposition. Le Grand Conseil l'accepte ou le refuse en principe dans un délai de 4 mois. S'il demande des modifications, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Si la loi est adoptée et entre en force, il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10.

¹⁷ Les alinéas 1, 4 et 11, ainsi que l'article 5A, alinéas 4 à 7, sont également applicables aux projets de plans localisés de quartier dont le périmètre est sis en partie en zone ordinaire et aux projets de plans localisés de quartier valant en tout ou partie plan de site.

Art. 12, al. 10 et 11 (nouveaux) – Dispositions transitoires

Modification du (à compléter)

¹⁰ Les modifications apportées à l'article 5A, alinéas 1, 4 et 5 par la loi 13358 modifiant la loi générale sur les zones de développement, du ... (*date à compléter*), ne s'appliquent pas aux projets de plans localisés de quartier dont l'élaboration a déjà été engagée au moment de son entrée en vigueur.

¹¹ Les modifications apportées à l'article 6 par la loi 13358 modifiant la loi générale sur les zones de développement, du ... (*date à compléter*), ne s'appliquent pas aux projets de plans localisés de quartier dont la procédure d'adoption est en cours ou terminée au moment de son entrée en vigueur.

Art. 2 Entrée en vigueur

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



Initiative populaire cantonale **« Pour un urbanisme plus démocratique à Genève »**

Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, conformément aux articles 57 à 64 de la constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 et aux articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative portant sur **la modification de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD-L 1 35)** ayant la teneur suivante :

Art. 1 Modifications

Art. 5A Elaboration du projet de plan localisé de quartier par le département

1 Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune *ou des propriétaires concernés* ; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.

(...)

Elaboration du projet de plan localisé de quartier par les propriétaires

4 Les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leurs parcelles. A cet effet, ils doivent élaborer un projet de plan localisé de quartier, dans le cadre d'un processus de concertation avec le département, les communes et les particuliers intéressés

à développer le périmètre. Leur projet est transmis au Conseil d'Etat, lequel, après s'être assuré qu'il répond sur le plan formel aux exigences légales, est alors tenu d'engager la procédure prévue à l'article 6.

5 Si différents projets de plans localisés de quartiers sont soumis au Conseil d'Etat et respectent sur le plan formel les exigences légales, une votation communale sera organisée pour déterminer celui qui devra être retenu pour engager la procédure prévue à l'article 6.

Art. 6 Procédure d'adoption

(...)

Préavis communal

4 Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. ~~Son silence vaut approbation sans réserve.~~

5 Le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments. Son silence vaut approbation sans réserve. Le préavis, y compris en cas de silence de l'autorité municipale, fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.

6 En cas de préavis ou de référendum défavorable, la procédure d'adoption du plan localisé de quartier soumis à enquête publique est suspendue et la commune et/ou les propriétaires du périmètre concernés doivent proposer au Conseil d'Etat un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la procédure prévue par l'article 5A. A défaut, la procédure d'adoption du projet de plan localisé de quartier soumis à enquête publique sera reprise et ce plan sera retenu par le département.

7 L'enquête publique et l'avis aux propriétaires visés aux alinéas 1 et 2 sont toutefois facultatifs en cas d'accord de tous les propriétaires concernés et lorsque le périmètre du projet de plan localisé de quartier est compris dans celui d'un plan directeur de quartier en force depuis moins de 10 ans. En l'absence d'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. L'autorité municipale doit alors communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception du projet de plan. Son silence vaut approbation sans réserve.

Modification d'un projet de plan localisé de quartier en cours de procédure

9 Sous réserve de l'article 6, alinéa 6, seules les modifications essentielles du projet de plan localisé de quartier, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure. Le département devra suivre les recommandations/conditions du préavis favorable du Conseil municipal qui respectent sur le plan formel les exigences légales et adapter le projet de plan localisé de quartier.

Art. 12, al. 8 Disposition transitoire (nouveau)

8 Les modifications du ... (à compléter) apportées aux articles 5 A et 6, s'appliquent à tous les projets de plans localisés de quartier soumis à enquête publique après cette date.

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

Lorsque l'Etat décide de densifier, il établit des « Plans localisés de Quartiers » (PLQ).

Cet outil impose des règles de construction qui impactent durablement la vie des habitants du périmètre concerné souvent sans leur accord.

Cette pratique a vu pousser à Genève des barres d'immeubles sans âmes ainsi que la destruction rapide de notre patrimoine bâti et arboré.

Afin que l'Etat soit obligé de tenir compte de l'avis de la commune, respectivement des Citoyens, signons cette initiative afin d'avoir un urbanisme plus démocratique, plus humain et de qualité.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Fabienne Monbaron

La commission d'aménagement du canton a repris le traitement du contreprojet (PL 13358) à l'IN 176 suite à son renvoi en commission par la plénière du 21 septembre 2023, motivé par une demande d'audition des initiants.

Les travaux se sont déroulés entre le 27 septembre 2023 et le 27 mars 2024 durant neuf séances présidées par M. Adrien Genecand. Ont assisté à tout ou partie des travaux : MM. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat (DT), Sylvain Ferretti, directeur général, office de l'urbanisme (DT), et Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, direction juridique, office de l'urbanisme (DT), ainsi que M^{me} Marie Schärli, secrétaire générale adjointe (DT). Les procès-verbaux ont été tenus par M^{mes} Caroline Dang et Léa Di Benedetto ainsi que par M. Clément Magnenat ; qu'ils en soient ici remerciés.

Les travaux ayant conduit à l'élaboration du contreprojet dans sa version initiale figurent dans le rapport IN 176-C du 4 septembre 2023 auquel il convient de se reporter.

Table des matières

1. Historique.....	12
2. Résumé des travaux de la commission depuis le 27 septembre 2023	13
3. Travaux de la commission depuis le 27 septembre 2023	17
3.1 Audition du comité d’initiative et explication de ses demandes d’amendements	17
3.2 Audition de l’Association des communes genevoises (ACG)	22
3.3 Audition de l’Association des promoteurs constructeurs (APCG).....	23
3.4 Avis de droit de M ^e Samuel Brückner, avocat, et audition de celui-ci	24
3.5 Audition du Comité d’initiative suite à l’avis de droit de M ^e Brückner et explication de ses demandes d’amendements.....	31
3.6 Séance de sous-commission en vue d’un compromis du 11 mars 2023	36
3.7 Audition de la direction des affaires juridiques de la chancellerie d’Etat (DAJ), en présence de M. Antonio Hodgers, conseiller d’Etat – DT	43
4. Discussion finale	54
5. Votes	61
1 ^{er} débat.....	61
2 ^e débat.....	61
3 ^e débat.....	66
6. Commentaire article par article	66
7. Annexes.....	72

1. Historique

- L’aboutissement de l’initiative 176 (IN 176) a été constaté par le Conseil d’Etat par un arrêté du 14 octobre 2020 publié dans la Feuille d’avis officielle (FAO) le 16 octobre 2020.
- Par arrêté du 10 février 2021, publié dans la FAO du 12 février 2021, le Conseil d’Etat a partiellement invalidé l’IN 176 et supprimé l’art. 5A, al. 5 nouveau de la loi générale sur les zones de développement (I 1 35 – LGZD) projeté. Il a relevé l’incompatibilité de cet article avec les articles 71 et ss ainsi que les articles 77 et ss de la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00 – Cst-GE), régissant les droits politiques au niveau communal. Dans son rapport IN 176-A, le Conseil d’Etat précise que l’initiative ne renforce en rien les procédures démocratiques ni l’harmonie des futurs quartiers, mais qu’elle favorise essentiellement les intérêts particuliers des propriétaires riverains tout en pouvant conduire à un blocage généralisé des projets de logements au moment où le canton est frappé par une grave pénurie. Pour toutes ces raisons, le Conseil d’Etat est d’avis que l’IN 176 doit être refusée et faire l’objet tout au plus d’un contreprojet proposant d’autres pistes moins impactantes permettant d’aller dans le sens des préoccupations des initiants, mais sans risquer de bloquer la procédure ni négliger l’intérêt général.
- Un recours a été interjeté par devant la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après la Cour de justice) le 15 mars 2021 par divers promoteurs constructeurs genevois contre l’arrêté du 10 février 2021, concluant principalement à son annulation et à l’invalidation de l’IN 176, subsidiairement à l’invalidation des art. 5A al. 4 et 6 al. 6, 7 et 9 LGZD projetés. Par arrêt du 20 septembre 2021 (ACST/32/2021), la Cour de justice a rejeté ce recours. Cet arrêt a été attaqué devant le Tribunal fédéral et a fait l’objet de la cause 1C_644/2021, laquelle s’est soldée par un rejet du recours par un arrêt du 16 novembre 2022.
- Par acte du 15 mars 2021, le comité d’initiative a également recouru auprès de la Cour de justice contre l’arrêté du 10 février 2021, concluant principalement à son annulation en tant qu’il déclarait l’IN 176 partiellement invalide et à la déclaration de la validité de l’initiative dans son intégralité. Par arrêt du 20 septembre 2021 (ACST/33/2021), la Cour de justice a rejeté ce recours. Cet arrêt a été contesté auprès du Tribunal fédéral qui a admis le recours, réformé l’arrêté du Conseil d’Etat du 10 février 2021 et déclaré l’IN 176 entièrement valide (1C_638/2021).

- Dans son rapport IN 176-B du 29 mars 2023, la commission d'aménagement du canton indique refuser l'initiative par 12 NON, 1 OUI et accepter le principe d'un contreprojet à l'unanimité des présents (13 OUI).
- Le 11 mai 2023, le Grand Conseil renvoie l'IN 176 à la commission d'aménagement du canton pour élaboration d'un contreprojet.
- Dans son rapport IN 176-C/PL 13358, du 4 septembre 2023, la commission d'aménagement du canton vote le futur PL 13358 en tant que contreprojet à l'IN 176 par 13 OUI et 2 abstentions.
- Le 21 septembre 2023, le Grand Conseil renvoie l'IN 176 et le PL 13358 à la commission d'aménagement suite à la demande d'audition formulée par le Comité d'initiative sur le contreprojet envisagé.
- Le 27 septembre 2023, la commission d'aménagement du canton reprend ses travaux, jusqu'au 27 mars 2024, date du vote final.

2. Résumé des travaux de la commission depuis le 27 septembre 2023

L'initiative 176 a la volonté de donner plus de pouvoir aux communes vis-à-vis du canton en matière d'aménagement du territoire, de permettre aux intéressés d'être impliqués et entendus dans le cadre de la concertation et in fine à la population de la commune de se prononcer par votation sur divers projets de PLQ pour déterminer celui qu'elle préférerait.

Les initiants ont été auditionnés suite au contreprojet PL 13358 voté par la commission. Actuellement, une concertation de la population est prévue dans la LGZD mais sans autre détail. Le contreprojet voté en septembre 2023 apporte une précision sur sa préparation, dans le sens qu'il prévoit l'organisation d'une séance avec les seuls propriétaires de parcelles sises dans un périmètre appelé à muter. Celle-ci a pour but de les informer de cet état de fait, de leur expliquer les enjeux, quels sont leurs droits et les opportunités qui s'offrent à eux, tant au niveau de leur implication future dans le processus de concertation que des possibilités de réalisation de leurs biens si telle était leur volonté. A ce stade, il n'existe pas forcément encore de plan. Par la suite s'ouvre le processus de concertation, tel qu'il existe actuellement, bien qu'il ne soit pas détaillé dans la LGZD. Celle-ci se déroule sur plusieurs séances, avec possibilités d'ateliers participatifs sur divers sujets. Les participants peuvent y faire part de leurs remarques et souhaits, pour autant que ceux-ci ne dérogent pas aux règles légales en vigueur (p. ex. densité minimum) ou aux plans en force (p. ex. plan directeur cantonal, plan directeur communal). Dans la mesure du possible, les observations formulées sont prises en compte, lorsque cela n'est pas possible, une explication est

donnée des motifs. A ce stade des discussions, les initiants n'avaient pas saisi, ou pas voulu saisir, la portée de la séance initiale, nouvellement créée à destination unique des propriétaires. Ils ont émis la volonté qu'elle soit suivie d'une seconde séance, ou plus, afin que les propriétaires puissent proposer des adaptations au plan prévu. Dès lors que celui-ci n'existe pas forcément à ce moment et que d'autres habitants ont tout autant le droit d'émettre des avis ou propositions, la commission est restée sur la formulation prévue dans le contreprojet. Les initiants demandaient également que les séances fassent l'objet de procès-verbaux publics. La commission est entrée en matière sur cette demande.

Une autre demande était que l'avant-projet de plan localisé de quartier recueille au moins un accord de la majorité absolue des propriétaires, faute de quoi celui-ci devrait être revu et modifié jusqu'à ce que cet accord survienne. La commission a estimé que ceci générerait, d'une part, un travail sans fin puisque le nombre d'allers-retours n'est pas prévu et, d'autre part, un potentiel blocage complet des projets si aucun accord n'était trouvé, induisant in fine une impossibilité de réalisation de nouveaux logements alors que Genève est en situation de pénurie depuis plusieurs années.

Une autre disposition portait sur la suite du traitement des projets de PLQ en cas de préavis négatif du Conseil municipal ou de référendum les refusant. Elle spécifiait que le département devait mieux tenir compte des attentes et reprendre l'étude du projet depuis la première étape de la concertation. Cette disposition générant le même type de problèmes que soulevé plus haut, à savoir une boucle sans date de fin ni sortie possible, elle n'a pas été acceptée par la commission. Le dernier amendement supprimait la possibilité au Grand Conseil de trancher au final sur les projets litigieux qui auraient fait l'objet d'une opposition du Conseil administratif, en faisant disparaître l'article de la LGZD y relatif. Les initiants portaient du principe que ceci serait réglé différemment, avec la reprise de l'étude du projet dans le cadre de la boucle précitée. Ce qui n'a pas été accepté par la commission, toujours pour la même raison mentionnée plus haut, mais également car il n'est pas question que les décisions finales en matière d'aménagement du territoire se prennent ailleurs qu'au niveau cantonal.

L'association des communes genevoises (ACG) a été entendue sur le contreprojet. Elle s'est dite satisfaite par ce dernier, car il vise à renforcer l'implication des propriétaires concernés, en amont de l'élaboration du PLQ, ainsi qu'à donner davantage de poids au préavis communal. Elle ne soutient ni la validation par une majorité absolue des propriétaires ni la contrainte mise au département qui obligent à réinitier la phase d'élaboration des projets, notamment car cela induirait un blocage des processus d'adoption

des PLQ. Elle refuse donc l'IN 176, les propositions des initiants, et se rallie au contreprojet qui consiste à renforcer les droits populaires au niveau cantonal en cas de préavis communal défavorable à la suite d'un référendum.

L'Association des promoteurs constructeurs (ACPG) a mis en avant un risque conséquent d'allongement des procédures et une crainte pour la sécurité juridique dès lors que le cercle des potentiels participants à la concertation est trop vague. Elle craint qu'une entité conteste devant une juridiction le fait de ne pas avoir eu accès à la concertation. La commission estimant qu'il ne serait pas difficile de démontrer aux juges concernés que tant l'information sur la tenue de la concertation que le déroulement même de celle-ci étaient accessibles, elle n'a pas retenu cette remarque. L'ACPG refuse l'initiative et soutient le contreprojet.

La commission, avec l'aval du Bureau du Grand Conseil, a demandé un avis de droit externe portant sur quatre points en lien avec l'état des lieux du droit actuel et la mise en œuvre de l'obligation d'engagement de nouvelles procédures, une analyse succincte des effets de l'IN 176, du contreprojet, des amendements proposés ainsi que des contraintes procédurales posées par le droit fédéral en matière d'adoption de PLQ. Celui-ci est explicité plus loin dans ce rapport et figure en annexe. On retiendra ici que la législation genevoise offre déjà une participation dans le processus de création et d'approbation des plans bien plus large que celle imposée par le droit fédéral et que tant les propositions de l'IN 176 que les amendements présentés, par les initiants ou par des députés, confirment la potentielle notion de boucle et de blocage des projets qui serait engendrée par leur mise en pratique.

Une nouvelle audition des initiants a démontré que l'actuelle pratique de concertation est celle à laquelle ils aspirent et qu'il conviendrait de la formaliser dans la loi plutôt que dans un règlement, moins accessible. Restait ouverte la question du poids décisionnel des propriétaires des parcelles concernées, de la population et des communes auquel ils n'entendaient pas renoncer. Une sous-commission composée d'un membre par parti, des initiants et du département s'est réunie pour trouver un consensus. Il en est ressorti un projet inscrivant dans la LGZD, de façon détaillée, le processus de concertation (qui donnait ainsi satisfaction à tous, quand bien même il sera sans effet juridique ni sujet à recours) et l'instauration d'un référendum obligatoire, soit un vote des habitants non déclenché par une récolte de signatures, en cas de refus du projet par une majorité absolue des propriétaires concernés (en nombre et en surface). Celui-ci surviendrait sur le projet de PLQ qui serait soumis ensuite au préavis du Conseil municipal. Cette dernière proposition donnait satisfaction aux initiants, pas vraiment au département qui y voyait un vote censitaire, et moyennement aux députés

présents dans le sens où des avis favorables pour certains et très défavorables pour d'autres ont été exprimés.

Cette disposition a été soumise à la direction des affaires juridiques de la chancellerie (DAJ) pour vérification. Lors de son audition, celle-ci a expliqué que cette disposition ne peut pas être appliquée dans la mesure où elle est contraire à la constitution genevoise qui ne prévoit pas de référendum obligatoire au niveau communal. Suivant l'idée que l'initiative voudrait plus de démocratie, la DAJ a proposé d'accentuer l'appui du Conseil municipal en lui imposant de voter les préavis des PLQ à une majorité qualifiée, soit absolue soit aux $\frac{2}{3}$, ce qui renforce le pouvoir des avis minoritaires. Ceci nécessiterait une modification de la loi sur l'administration des communes mais pas de la constitution ni de la LGZD. De son côté, le président de la commission a proposé un autre amendement, visant à instaurer un vote consultatif de la population sur le projet lorsque la majorité absolue des propriétaires (en nombre et en surface de terrain) serait opposée au projet. Ce vote aurait une portée informative et ne modifierait pas le processus d'adoption actuellement en vigueur. Cette proposition, bien qu'elle allongera quelque peu la procédure dans les cas de refus des propriétaires, a été acceptée par une majorité de la commission dès lors qu'elle est beaucoup moins contraignante que l'initiative qui pourrait être acceptée par la population (étant rappelé qu'en cas d'acceptation de celle-ci, de potentiels blocages de tous les projets pourraient survenir et que le droit de veto du Grand Conseil serait supprimé au profit de celui des propriétaires et des communes). La minorité de la commission a pour sa part évoqué le poids qui serait donné à un nombre limité de personnes en regard du nombre d'électeurs et de la population de la commune en général, ainsi que le fait que l'intérêt à la concertation et au consensus ne serait pas favorisé.

Ces deux propositions ont été soumises aux initiants qui ont retenu la formulation proposée par le président de la commission, estimant que la modification de la LAC n'apporterait pas plus de démocratie. Ainsi, la procédure issue du contreprojet modifié serait la suivante : Séance d'information aux propriétaires des terrains concernés, processus de concertation, accord ou non des propriétaires par une double majorité (en surface et des propriétaires). Si cette double majorité est atteinte, il n'y a pas de votation, la procédure d'adoption suit son cours. Si elle n'est pas atteinte, alors il y a une votation consultative communale qui doit intervenir avant que le Conseil municipal préavise le PLQ. In fine, reste en vigueur le droit de veto du Grand Conseil étant ajouté qu'en cas de refus du projet par référendum communal, le Grand Conseil se prononcera maintenant par le biais d'un projet de loi, susceptible de déclencher un référendum cantonal.

Ainsi la décision du peuple communal serait contrée, ou non, par le peuple cantonal.

Ce contreprojet devrait améliorer la qualité des concertations et permettre qu'il n'y ait que peu de votations déclenchées par les propriétaires. Il est donc le fruit d'un compromis permettant d'une part d'augmenter l'implication et la démocratie, ce qui était le vœu des initiants et, d'autre part, de ne pas bloquer tout projet de construction sur le canton pour de nombreuses années et de ne pas modifier les prérogatives du Grand Conseil. Au vu du consensus ainsi obtenu, et selon annonce des initiants durant les travaux, l'IN 176, devrait ainsi être retirée pour laisser la place au contreprojet PL 13358-A, accepté par 10 OUI contre 5 NON.

3. Travaux de la commission depuis le 27 septembre 2023

3.1 Audition du comité d'initiative et explication de ses demandes d'amendements

La commission auditionne le comité d'initiative représenté par M. Claude Burri, initiateur, accompagné de M^e Paul Hanna, avocat. Ceux-ci exposent avoir compris les réticences, notamment le fait que le processus découlant de l'IN 176 pourrait générer des boucles sans fin qui compromettraient la réalisation de logements. Ils ont pris connaissance du contreprojet qui ne leur convient pas, car il n'apporte que des modifications esthétiques ne répondant pas aux objectifs de l'initiative. Ils ont dès lors rédigé des amendements, tenant compte des réticences de la commission, qui leur permettraient de retirer leur initiative s'ils étaient acceptés.

Ils estiment qu'un vote de la population permettrait tant une amélioration de la concertation et des travaux en général que de favoriser l'avancement des projets. Avant cela, il conviendrait d'améliorer le processus de concertation pour arriver à un consensus plus large, avec des projets qui auraient le soutien de la commune et de la population, permettant ainsi d'éviter un vote. Ils relèvent que, dans le contreprojet, la concertation se présente sous la forme d'une unique séance de présentation qui ne permet ni réflexion ni critique. Dès lors qu'ils souhaitent que celle-ci se déroule en plusieurs étapes, leur amendement ajouté à la fin de l'art. 5A, al. 4 (« *Une seconde séance a lieu pour recueillir les propositions des particuliers intéressés suite à la première séance explicative. Le département détermine si d'autres séances sont nécessaires.* ») obligerait le canton et toutes les personnes souhaitant prendre part à l'élaboration du PLQ à participer à au moins deux séances permettant d'avoir ainsi la présentation du projet et un feedback sur celui-ci. La deuxième séance serait convoquée de la même

façon que la première, par pli recommandé. L'avant-projet serait présenté en détail lors de celle-ci, sur la base des remarques formulées lors de la première séance, même s'ils reconnaissent que cela n'est pas précisé et pourrait être ajouté. Ils ne comptent pas modifier le fait que, selon le contreprojet, la première séance soit convoquée uniquement à destination des propriétaires du périmètre, mais ils souhaitent, avec leur amendement, ajouter une dimension bilatérale à la démarche, en leur permettant de déjà donner leur avis sur le projet afin que ce ne soit pas uniquement l'administration qui élabore la concertation. Ils souhaitent aussi que les diverses séances soient consignées dans des procès-verbaux pour obtenir des réponses par la suite. Un amendement dans ce sens (*art. 5A, al. 5* : « *Les séances organisées par le département et/ou les communes concernées doivent faire l'objet de procès-verbaux détaillés qui seront transmis aux participants des séances dans un délai de 30 jours. L'ensemble des documents et arbitrages effectués lors du processus de concertation est rendu public.* ») permettrait également au canton de tenir compte de ce qui a été dit et de réfléchir aux potentiels blocages qui pourraient avoir lieu par la suite. Le choix de fixer le délai de transmission dans la loi ou dans un règlement annexe est laissé à la commission.

Le dernier amendement sur l'art. 5A est un alinéa 6 (« *L'avant-projet de plan localisé de quartier doit au moins recueillir un accord de la majorité absolue des propriétaires concernés mentionnée dans un procès-verbal de séance.* ») qui permettrait de diminuer le risque d'opposition et de tourner en boucle en cas de refus de la commune ou de la population. Bien qu'un compromis puisse parfois être long à obtenir, il permettrait d'accélérer le processus d'adoption et limiterait la nécessité d'arbitrage du Grand Conseil en cas de désaccord, tout en réduisant le risque de référendum. La majorité absolue mentionnée ne serait pas un quorum des présents à la séance, mais bien une adhésion de la majorité absolue des propriétaires parcellaires du PLQ. Il conviendrait de trouver un mécanisme qui permette d'obtenir le point de vue de ceux qui seraient convoqués mais non présents ; ceux qui ne s'opposeraient pas dans un certain délai seraient présumés être consentants.

En cas de rejet par cette majorité, le canton devrait tenir compte des remarques faites, sans prendre en considération les revendications des propriétaires dont la seule fin serait de conserver leur villa, et modifier l'avant-projet en ce sens. Le but n'étant pas de renvoyer l'avant-projet au département sans qu'il puisse avancer, mais bien qu'il tienne compte des remarques de la commune ou de la population. En résumé, un défaut de majorité absolue favorable induirait de devoir concrètement continuer à travailler sur le projet, avec également la possibilité d'en réduire la superficie

si cela permet d'avancer plus rapidement, ce qui semble être déjà la tendance actuellement.

Ainsi, que ce soit en cas de refus de la commune ou de refus de la population, le canton devrait réadapter son projet. Il n'y aurait plus de PLQ passé en force qui ne pourrait pas être mis en œuvre en raison de la non-adhésion de la population. En revanche, il y aurait l'obligation pour le canton de tenir compte de l'opposition et de l'avis de la commune. La volonté est d'aboutir à des projets qui auraient l'aval de tous et tiendraient compte des besoins démocratiques, mais surtout de ne plus avoir de présentations unilatérales imposées à la population. Ils relèvent qu'actuellement la concertation existe, mais qu'elle n'est que maladroitement mise en œuvre, puisque les personnes n'ont en général pas le temps de digérer l'information.

Ces amendements, qui peuvent être améliorés par la commission, démontrent leur recherche de compromis, et pourraient aboutir au retrait de l'initiative s'ils étaient acceptés. Il leur semble qu'ils permettraient de fédérer un plus grand nombre afin que les PLQ et les besoins de densification soient mieux compris et, in fine, que la LGZD soit mise en œuvre plus harmonieusement.

D'autres amendements sont formulés :

« Art. 6, al. 4bis (nouveau) et 4ter (nouveau), 11 (abrogé) et 17 (nouveau)

^{4bis} Le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments. Le préavis, y compris en cas de silence de l'autorité municipale, fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.

Cet amendement impose également l'obligation d'affichage du préavis communal. C'est le mécanisme de démocratie qui doit primer. Si une commune donne un préavis négatif, elle exprime, a priori, l'avis général de sa population.

^{4ter} En cas de préavis défavorable ou d'aboutissement d'un référendum s'opposant à un préavis favorable, le département devra modifier le projet en s'efforçant de mieux tenir compte des attentes de la commune et de la population. Les étapes prévues à l'art. 5A de la présente loi s'appliquent au projet ainsi modifié par le département.

Ils conviennent que l'alinéa 4ter mériterait probablement d'être précisé pour sa partie relative à la modification à porter au projet « ...en s'efforçant de mieux tenir compte des attentes de la commune et de la population » dans la mesure où connaître l'avis de la commune est simple, car celle-ci motive son préavis, mais comprendre les volontés de la population serait plus

difficile à la suite d'un simple vote de refus. Les auditionnés reconnaissent aussi qu'il pourrait être compliqué de prendre en compte les avis de certaines personnes de la population qui seraient inflexibles. Ils relèvent toutefois que lors d'un référendum communal ce sont tous les électeurs de la commune qui peuvent prendre part au vote. Les opposants isolés sont dilués dans la masse et il n'existe pas de référendum qui aboutirait avec seulement quelques personnes. Le canton doit prendre en compte l'avis de la commune et celui de la population dans son projet.

¹¹ abrogé

L'alinéa 11, qui prévoyait qu'en cas d'opposition d'une commune le Conseil d'Etat devrait saisir le Grand Conseil qui se prononcerait par voie de résolution, n'est pas purement abrogé selon les initiants, même s'il est supprimé, car ils proposent de traiter le fond différemment. Dans la situation d'un référendum ayant abouti contre un préavis favorable de la commune, ce serait à l'administration de reprendre le projet et non au Grand Conseil de faire un arbitrage.

Art. 12, al. 10 (nouveau) – Disposition transitoire

¹⁰ Les modifications apportées par la loi (n° à compléter) modifiant la loi générale sur les zones de développement, du (date à compléter), s'appliquent aux projets de plans localisés de quartier qui, au moment de son entrée en vigueur ne font pas ou n'ont pas encore fait l'objet d'une enquête publique. »

En résumé, les auditionnés expliquent que leurs amendements visent à rejoindre ce que souhaitait l'initiative, à savoir que les propositions et oppositions formulées par la population soient prises en compte et que les recours ne soient pas systématiquement rejetés sans qu'un espace soit laissé aux propriétaires pour proposer des alternatives. Ils souhaitent que la concertation soit renforcée et qu'il y ait plus de possibilités pour trouver des compromis. Ils confirment qu'un retrait de l'initiative serait possible si une proposition allant dans leur sens était trouvée.

Avis du département

Le département indique que pour arriver à l'adoption d'un PLQ il faudrait l'accord d'une majorité des propriétaires, impliquant implicitement un droit de veto sans forcément de considération par rapport au projet en lui-même. Actuellement, lorsqu'une demande de renseignement est déposée, cela doit être fait par une majorité de propriétaires afin que le département puisse instruire. Ce nombre doit obligatoirement représenter également une majorité des terrains. Dans ce projet, l'accord de la commune serait nécessaire, mais, lorsqu'il y aurait un préavis négatif, cela signifierait un retour à la case

départ. Il n'y aurait plus la possibilité de poursuivre le travail en intégrant les remarques issues par exemple d'un référendum. Il ne serait pas possible de travailler sur un nouvel accord apportant des modifications émanant du niveau communal, puis de poursuivre la procédure. Il pense que cela complexifiera et allongera le processus. De plus, il n'y aurait plus d'arbitrage du Grand Conseil, ce ne seraient plus que la commune et les propriétaires qui seraient déterminants.

Le silence de la commune a beaucoup été mis en avant (*ndlr, art. 6, al. 4 LGZD, suppression de la phrase « son silence vaut approbation sans réserve »*). En 35 ans et 512 PLQ, l'article n'a été appliqué qu'une seule fois, dans le cas des Semailles. Cette disposition est utile comme garde-fou afin qu'une commune ne puisse pas bloquer la procédure, mais elle est extrêmement rarement appliquée.

Une deuxième faille touchant la mise à l'enquête est relevée. Si la loi demandait qu'elle soit présente sur le panneau d'affichage communal, la question se pose de savoir ce qui serait fait si une commune refusait de le faire. Certaines remarques similaires à celles qui avaient été faites pour le contreprojet ressortent, comme le suivi de chaque injonction communale et la détermination de leur légalité. Au niveau de l'information, il est relevé que celle-ci est déjà largement disponible sur le site de l'aménagement du territoire de l'Etat de Genève qui présente déjà l'ensemble des projets ainsi que les éléments importants de la concertation qui y sont relatés de manière exhaustive.

En plus de questions dont les réponses des initiants ont été intégrées dans leurs propos ci-dessus, les députés formulent diverses remarques :

- A l'article 5A, al. 4, l'avant-projet devrait être présenté lors de la deuxième séance, mais ceci n'est pas mentionné.
- L'obligation d'obtenir la majorité absolue impliquerait forcément une conséquence, par exemple que cela reste sous la forme d'avant-projet sans qu'il n'y ait concrètement de PLQ. In fine, c'est un pouvoir de veto des propriétaires. Lors des interventions en plénière sur l'initiative, il était ressorti un consensus selon lequel l'aménagement du canton était d'utilité publique et concernait tout le canton et pas uniquement la commune concernée, mais, selon les amendements proposés, il y a volonté de dépouiller le canton de ses compétences au profit des habitants concernés ou de la commune.
- Certaines définitions semblent qualitatives comme celle relative aux attentes à prendre en compte pour modifier un projet (article 6, al. 4ter). De plus, ces attentes ne sont parfois pas les mêmes au niveau de la

commune ou de la population, tout comme entre le Conseil administratif et le Conseil municipal qui ont parfois des avis divergents, qui de surcroît peuvent évoluer au fil des législatures.

- Le fait qu'en cas d'opposition de la commune ou de la population la procédure doive reprendre au début de l'article 5A, sans nombre maximal de répétitions, ne garantit en rien la fin des retards ni même des recours dans la mise en place des PLQ.
- L'aménagement du territoire doit être cohérent et le rétrécissement ou morcellement de PLQ pour permettre leur acceptation est une idée qui ne permettrait pas d'avoir une bonne visibilité d'avenir ni une vision globale du périmètre.
- La question de savoir comment serait traitée l'absence de réponse des propriétaires sur le projet présenté n'est pas formellement réglée.
- La suppression de l'article 11 impliquerait que le Grand Conseil ne pourrait plus trancher, même si le PLQ est refusé à plusieurs reprises.
- Le fait que la première séance à destination des propriétaires, prévue pour les informer qu'un projet va se mettre en place mais aussi de leurs droits et possibilités de réalisation de leurs biens, soit une séance privée et préalable à l'ouverture de la concertation, n'est pas entendue par les initiants.

3.2 Audition de l'Association des communes genevoises (ACG)

La commission a reçu M^{me} Karine Bruchez, présidente et maire d'Hermance, et M. Philippe Aegerter, directeur juridique. Comme elle a déjà eu l'occasion de l'exprimer lors d'une précédente audition, l'ACG ne soutient pas l'IN 176, mais défend l'idée de pouvoir proposer une vraie alternative, notamment en cas de vote populaire sur plusieurs textes. Elle souhaite que le contreprojet intègre un renforcement du préavis communal tout en évitant une situation qui pourrait conduire à bloquer le processus d'adoption des PLQ alors même que le canton est frappé par une grave pénurie de logements. Elle acte que le contreprojet vise à renforcer l'implication des propriétaires concernés, en amont de l'élaboration du PLQ, ainsi qu'à donner davantage de poids au préavis communal, plus particulièrement lorsqu'un préavis défavorable de la commune découle d'un vote populaire. Le comité de l'ACG s'est unanimement prononcé en faveur du contreprojet et en défaveur des propositions d'amendements, car ceux-ci induiraient vraisemblablement des effets similaires à l'IN 176, ce qui n'est pas souhaitable. Prévoir notamment qu'un avant-projet de PLQ nécessiterait d'être avalisé à la majorité absolue des propriétaires du périmètre n'est pas

satisfaisant. Cela donnerait non seulement trop d'importance à un petit groupe d'individus sur des questions qui relèvent de l'intérêt collectif, mais cela équivaldrait surtout à leur conférer le pouvoir de tout bloquer. Quant à la seconde proposition, relative aux conséquences d'un préavis communal défavorable ou de l'aboutissement d'un référendum, l'ACG ne souhaite pas privilégier l'option proposée consistant à contraindre le département de modifier le projet ainsi que de réinitier la phase d'élaboration du projet de PLQ. Là encore, le poids donné au préavis communal semble aller trop loin et pourrait conduire à ralentir considérablement, voir à bloquer le processus d'adoption des PLQ. Les communes se rallient donc au contreprojet, qui consiste à renforcer les droits populaires au niveau cantonal en cas de préavis communal défavorable à la suite d'un référendum.

3.3 Audition de l'Association des promoteurs constructeurs (APCG)

La commission a reçu M. Romain Lavizzari, président, M^{me} Valentine Pillet, vice-présidente, et M. Philippe Angelozzi, mandataire.

Cette association représente une grande partie des acteurs privés dans le secteur de l'aménagement à Genève. Elle a déjà été auditionnée sur l'initiative, avant qu'il y ait un contreprojet, et avait déjà fait remarquer un risque conséquent d'allongement des procédures que l'initiative pourrait ajouter au temps déjà long de la planification sur Genève. Elle avait de ce fait souhaité un contreprojet. Les propositions de celui-ci sont de nature bien plus rassurante que l'initiative, tant au niveau de la durée de procédure que de la sécurité juridique. Si les textes étaient à voter en l'état, l'APCG soutiendrait le contreprojet et non l'initiative, tout en souhaitant toutefois que soient mieux précisées, dans la concertation, les notions de « voisins », « propriétaires », « habitants » ou encore d'« associations » qui, selon elle, sont encore trop vagues. Il est à craindre qu'une association, qui s'estimerait avoir dû être consultée, puisse tout à coup formuler une opposition et ainsi faire annuler un projet par un juge. Ce contreprojet pourrait dès lors combler certaines lacunes.

Le département explique que le système actuel inclut déjà des concertations. Il y a également l'enquête publique, les cercles de la concertation et de l'enquête sont différents. Le département avait déjà tenté d'inscrire dans la loi ce processus de concertation, mais le Grand Conseil en avait décidé autrement. Les auteurs à l'origine de l'inscription du processus dans la LGZD proposaient de définir des parties prenantes. Le problème était de déterminer jusqu'où les voisins avaient un véritable intérêt et étaient susceptibles d'être inclus. Cette étape aurait dû correspondre à une décision,

qui aurait inévitablement amené des recours. Aussi, une bataille aurait commencé avant même de parler du projet. Il a donc été décidé de maintenir une définition un peu plus floue, sachant qu'il serait facile, si besoin, de démontrer que tant l'information sur la concertation que cette dernière ont bien eu lieu.

L'APCG ne serait pas favorable à la possibilité d'une opposition des propriétaires dans le cadre d'un avant-projet, dès lors que cela allongerait la procédure. Par ailleurs, donner un pouvoir à des propriétaires, avant même qu'un projet puisse voir le jour, semble peu constructif et même dangereux du point de vue d'une planification cantonale, ce d'autant plus que les propriétaires n'ont aucunement l'obligation de s'en aller lorsqu'un PLQ est décidé. Les auditionnés ne sont pas favorables non plus à la suppression du pouvoir de décision du Grand Conseil (art. 6, al. 11), dans la mesure où cela reviendrait à déléguer l'aménagement du territoire aux communes alors que cette compétence doit rester cantonale. Ils s'interrogent sur la conformité au droit fédéral d'une telle politique publique (un veto communal), mais également sur l'intérêt général sous-jacent à un tel projet. Les PLQ sont généralement le reflet de volontés consensuelles, les projets ne peuvent pas être simplement imposés unilatéralement sans prendre en compte un minimum les parties concernées.

L'APCG relève trois éléments qui ressortent du contreprojet. Le premier concerne la volonté des initiants d'améliorer le processus de concertation, le deuxième touche la sécurité juridique et le dernier, la nécessité de ne pas allonger la durée de la procédure. L'objectif lui semble donc atteint.

3.4 Avis de droit de M^e Samuel Brückner, avocat, et audition de celui-ci

La proposition du président de mandater une personne externe pour un avis de droit qui préciserait les modifications dans les PLQ de nature à faire repartir, ou non, la procédure, avait été précédemment acceptée par la commission ainsi que par le Bureau du Grand Conseil.

Pour la bonne compréhension des travaux de la commission, il est précisé que tous les amendements déposés par des députés ont été retirés, seuls subsistent ceux déposés les 21-22 septembre 2023 par MM. les députés Dugerdil et Florey qui ont été entièrement repris par les initiants, à leur compte, le 31 octobre 2023, et transmis à M^e Brückner pour son avis de droit.

M^e Brückner rappelle que l'avis de droit devait déterminer dans quelles circonstances, en lien avec une modification de PLQ, il était nécessaire de reprendre la procédure, sous deux angles en particulier : 1. l'intensité de la modification qui déclencherait cette reprise de procédure, 2. l'étape auquel la

procédure devrait être reprise dans de telles circonstances. Le premier point était la compatibilité du droit cantonal avec le droit fédéral, les contraintes posées par le droit fédéral étant extrêmement larges. Les deux exigences basiques de la démocratie sont tout d'abord la participation (l'information qui touche l'aménagement du territoire doit être disponible au grand public et il doit pouvoir donner son avis) et, deuxièmement, l'exigence d'une enquête publique dans le cadre d'un plan d'aménagement, qui représente l'exercice du droit d'être entendu avant une éventuelle contestation par le biais d'une procédure. Il n'y a donc pas de problème découlant du droit fédéral.

Le premier point, qui concernait l'intensité de la modification à partir de laquelle il y a lieu de reprendre la procédure a été analysé en regard de l'art. 6, al. 7 de la LGZD qui mentionne que « *seules les modifications essentielles [...] nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure* ». Ce qui implique que l'interprétation des « modifications essentielles », en termes juridiques, peut intégrer un certain nombre de choses. Les travaux préparatoires du Grand Conseil de l'époque montraient que le législateur avait le souci de strictement limiter les cas dans lesquels il y faudrait réinitier une procédure lorsque cette disposition a été intégrée à la LGZD. L'adoption a eu lieu en marge d'un projet de loi qui devait accélérer le processus d'adoption des PLQ, avec cette idée commune d'accélération. Le fait que les modifications devaient porter sur l'aspect « urbanistique » se traduit dans la jurisprudence qui a pu être rendue subséquemment sur les cas dans lesquels la procédure d'adoption a dû être réinitiiée. Le fait que la procédure genevoise possède plusieurs étapes durant lesquelles le public peut s'exprimer, y compris lorsqu'une modification est intervenue sur les premières d'entre elles, est notamment la raison pour laquelle il est possible d'être restrictif sur ces cas. Il y a la phase préliminaire qui sort du processus strict d'adoption, la phase d'observation après l'enquête publique, puis la phase d'opposition, où le projet est publié et peut être consulté par tout le monde, puis contesté par une frange plus réduite, mais qui reste assez large s'agissant d'aménagement.

Le propre de la jurisprudence, mais aussi le propre de la question, est de dire qu'une modification essentielle dépend de chaque cas. Des améliorations techniques ou un écart de surface minimale ne sont pas des modifications essentielles. Inversement, lorsque l'impact est significatif, il faudrait rouvrir le tour de parole et refaire une enquête publique, par exemple lorsque, parallèlement au cadre du PLQ, se produit une aggravation des degrés d'attribution des protections contre le bruit ou lors d'un changement d'affectation des locaux au sein d'un PLQ (de locaux administratifs à du locatif).

Il synthétise la modification essentielle comme suit : lorsque l'on amène des éléments que d'autres opposants auraient voulu critiquer dans le projet de base et que les impacts n'ont clairement pas pu être appréhendés dans le premier tour de parole et que ceux qui auraient voulu s'exprimer n'ont pas pu anticiper et le faire, alors, il s'agit d'une modification essentielle. Dès le moment où cela pouvait être anticipé dans une analyse du premier projet, ce n'en est pas une. Cette approche stricte se retrouve dans l'art. 6, al. 10 LGZD qui traite de la procédure d'opposition, juste avant l'adoption par le Conseil d'Etat. La disposition distingue clairement les modifications essentielles, où il faut recommencer nécessairement, des autres modifications où le Conseil d'Etat a une marge de manœuvre pour choisir s'il veut reprendre certaines étapes et lesquelles, en fonction de l'intensité des changements opérés à la suite des deux tours de paroles (phase d'enquête publique et observation, puis d'opposition dans le cadre du deuxième tour).

S'agissant des modifications postérieures à l'adoption d'un PLQ (stade de l'autorisation de construire), il faut un motif d'intérêt général ou une mise au point technique. La jurisprudence a largement précisé que ces modifications devaient être peu importantes. En effet, s'agissant de l'ATA/505/2007 du 9 octobre 2007, un commentaire sur le droit des constructions rappelle qu'il faut que cela soit une modification mineure.

La deuxième question concernait le stade où serait reprise la procédure d'adoption du PLQ. Le droit cantonal est très clair sur la question. Si l'on atteint le stade de la modification essentielle, la procédure doit être reprise au stade de l'enquête publique, c'est-à-dire le premier stade de la procédure formelle d'adoption du PLQ, après l'avant-projet, avec la publication du projet modifié, le délai de 30 jours pour faire les observations et la suite du processus usuel (phase d'opposition et adoption par le Conseil d'Etat). Il précise que le droit genevois actuel n'impose pas de revenir à la phase préalable, définie à l'art. 5A LGZD, qui encadre la phase d'avant-projet où l'administration doit aller consulter les parties intéressées au sens très large. Il faut s'imaginer que, sur la base des informations récoltées jusque-là, le projet évolue et le projet est remis à l'enquête publique avec les trois étapes, l'administration pouvant néanmoins refaire une consultation si elle le souhaite.

Sur les effets de l'IN 176 et du projet de loi dans cette optique-là, il en fait constater deux centraux. Le premier étant qu'une interprétation littérale de l'art. 6, al. 7 LGZD aurait pour conséquence que, pour tous les cas où la commune aurait un préavis défavorable (à la suite d'un vote ou d'un référendum), il serait nécessaire de reprendre toute la procédure. Il rappelle que les initiants avaient indiqué autre chose dans leur audition devant la

commission à l'époque, mais le risque que cela soit interprété littéralement n'est pas négligeable. Les conséquences de ce libellé sont importantes, car l'initiative n'impose pas de revenir à l'enquête publique mais à la phase d'avant-projet. Il pourrait y avoir un abandon complet de ce qui a été réalisé durant l'enquête publique (enquête technique) et il faudrait absolument tout recommencer, avec les coûts que cela pourrait impliquer, alors qu'il ne s'agirait peut-être pas d'une modification majeure (puisque le filtre a été levé s'agissant d'en rester aux modifications essentielles).

S'agissant du projet de loi, le projet initial n'a pas d'impact sur l'art. 6, al. 7 LGZD. En revanche, les propositions d'amendements qui ont été déposées ont un impact indirect sur cette disposition, dans la mesure où il y a la réintroduction d'une obligation de tenir compte d'un préavis communal négatif, avec le renvoi au stade de l'art. 5A LGZD (phase d'avant-projet), avec les mêmes impacts susmentionnés pour l'IN 176.

En résumé, tant pour l'initiative que pour les amendements au contreprojet, il y a pour effet de lever ce filtre de la législation existante où ce n'est que pour des modifications essentielles qu'il faudrait recommencer. Ce qui aurait déjà un premier impact sur un processus relativement long. Ensuite, une étape est ajoutée à la procédure actuelle, puisque cela renvoie à un cran inférieur du processus (s'il était nécessaire de le recommencer). Le risque des boucles infinies dénoncées dans l'initiative pourrait donc survenir également avec les amendements, le processus devant à chaque fois reprendre à l'article 5A, soit au stade de l'avant-projet. Mais il se pourrait aussi que la concertation fonctionne et que cela aboutisse à un accord au deuxième ou au troisième tour. Dans le cadre de l'initiative, il ne voit pas d'exception de redémarrage à la case départ. Tandis que, dans les amendements, il y a tout de même une intention de mettre fin à ces boucles, en prévoyant une possibilité de faire appel au Grand Conseil pour arbitrer un conflit irréductible. Les amendements offrent donc la possibilité de sortir de la fameuse boucle susmentionnée sans que cela signifie pour autant que la procédure serait simple et rapide. Il constate toutefois que les amendements ne sont pas très clairs sur la manière de traiter les éléments qui sont renvoyés au Conseil d'Etat.

M^e Brückner rappelle que le droit genevois offre déjà une grande possibilité de participation, beaucoup plus étendue que ce qu'impose le droit fédéral. En effet, l'art. 5A LGZD prévoit une obligation d'intégrer les personnes intéressées à la phase d'avant-projet alors que la jurisprudence fédérale indique qu'il n'y a pas de droit qui existe de participer à l'avant-projet. Cela devrait déjà permettre, si les choses sont faites de manière

complète, de rassembler une forme de consensus. Il n'est pas certain que l'ajout d'étapes améliorerait réellement le consensus.

Le département évoque la proposition d'amendement de l'art. 5A, al. 5, qui boucle le processus d'élaboration du PLQ avec une disposition qui mentionne que « le projet de PLQ doit au moins recueillir un accord de la majorité absolue des propriétaires concernés, mentionnés dans un procès-verbal de séance ». Ce qui signifierait qu'il y a là un droit de veto si la majorité n'est pas rassemblée, car l'enquête publique ne pourrait pas être ouverte. Ce point devrait être mis en relation avec l'article qui dit que, lorsqu'il y a un avis municipal défavorable, il est nécessaire de recommencer à l'art. 5A. Il n'y a donc rien à interpréter. A la fin de cet article 5A, il y a la même disposition avec l'accord formel de tous les propriétaires. S'ils répondent par la négative, il n'y a toujours pas de possibilité d'ouvrir ou de rouvrir une enquête publique. Ces amendements permettraient de sortir de l'effet de boucle, car il n'y aurait plus de projet, il ne serait dès lors plus possible de tourner en rond et de repartir à zéro, d'où les effets de blocage que cela peut induire. Cela étant, il relève qu'on ne peut exclure que la question du pouvoir décisionnel (donné aux propriétaires) soit considérée comme contraire au droit fédéral et à la mission de mise en œuvre de la planification territoriale qu'il confie aux autorités cantonales, notamment en lien avec l'objectif de développement de l'urbanisation vers l'intérieur (art. 1, al. 2, let. a bis LAT) qui passe, à Genève, notamment par l'adoption de PLQ en zone de développement. Par conséquent, si cet amendement était adopté, il y aurait probablement des recours à la Chambre constitutionnelle. S'agissant de l'absence éventuelle de certains propriétaires, il existe en droit suisse une approche qui stipule que « qui ne dit mot consent ». Ainsi, dès le moment où les personnes ont pris connaissance des informations et ne se sont pas manifestées, cela ne signifie pas qu'elles s'opposent. Il confirme que ce n'est pas formulé clairement ainsi, mais il ne serait pas surpris qu'une juridiction admette que « qui ne dit mot consent ».

Au départ de M^e Brückner, le département commente les amendements à la lumière de l'avis de droit. Dans l'initiative, il y avait l'idée d'accorder aux opposants la possibilité de faire eux-mêmes le PLQ. Le département y est opposé, car il ne s'agit pas d'un simple permis de construire où chacun peut faire ce qu'il veut, il y a de nombreux arbitrages qui doivent être le fait des collectivités. Le contreprojet voté en commission amenait quelque chose dans la mesure où la première séance du processus de concertation se tenait avec uniquement les propriétaires. Ensuite, lors de séances ultérieures, le voisinage et les autres parties étaient également invités. Les amendements reprennent cette idée, avec un PV lors de la première séance, suivi d'une seconde séance

pour recueillir les idées. Par la suite, le département déterminerait si d'autres séances sont nécessaires. Cette décision pourrait déjà être sujette à d'éventuels recours, ce qui n'est pas idéal. Le département ne voit pas d'inconvénient à ce que toutes les séances fassent l'objet de procès-verbaux et que l'ensemble des documents d'arbitrage soit rendu public. Un bémol est mis sur la partie qui mentionne que le projet de PLQ doit au moins recueillir un accord de la majorité absolue des propriétaires concernés. Il rappelle que les propriétaires ont la possibilité de faire des propositions via une demande de renseignement (suivant les mêmes critères). Pour qu'ils puissent déposer un projet que le département soit obligé d'instruire, ils doivent respecter les critères de la demande de renseignement qui impose que la majorité des propriétaires dépose un projet. Mais il souligne qu'il est parfois possible de faire un PLQ sans qu'il n'y ait une majorité des terrains, car l'intérêt public demande parfois que le PLQ aille au-delà des simples propriétaires des parcelles qui sont volontaires pour construire le projet. De plus, cela risque de faire des plans incohérents et morcelés. « La majorité absolue des propriétaires concernés » lui semble donc trop limitative, car il y aurait l'interdiction de faire des PLQ qui ne rassemblent pas cette majorité. Le département n'est donc pas favorable à cet amendement.

Dans les autres amendements, dans le cadre de la procédure d'adoption du PLQ, il y a l'idée de catégoriser les préavis (*ndlr art. 6, al. 5 nouveau* : « *Le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments. Le préavis, y compris en cas de silence de l'autorité municipale, fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.* »). En général, lorsque la commune rend son préavis, le département l'évalue et y donne suite ou non, selon les propositions, et parfois il est nécessaire de recommencer l'enquête publique. Ici, une catégorisation « favorable » ou « défavorable », sous réserve de conditions, poussera une certaine formalisation des préavis et des réserves. Il y a également l'idée qu'un préavis, même en cas de silence, devrait faire l'objet d'une publication dans la FAO sans que soient indiqués les effets que pourrait avoir cette publication, comme un référendum, au même titre que s'il y avait eu une délibération du Conseil municipal. Au vu du peu d'usage en 30 ans (une fois), le département estime que cette mesure est disproportionnée, il y est défavorable.

Le département aborde les deux autres dispositions qui figurent à l'art. 6, al. 6 nouveau (*ndlr* : « *En cas de préavis défavorable ou d'aboutissement d'un référendum s'opposant à un préavis favorable, le département devra modifier le projet en s'efforçant de mieux tenir compte des attentes de la*

commune et de la population. Les étapes prévues à l'article 5A de la présente loi s'appliquent au projet ainsi modifié par le département ») et explique que pour la partie en lien avec la prise en compte des attentes, c'est déjà ce qui est fait. En revanche, pour ce qui concerne la reprise du projet selon l'art. 5A, cela implique qu'il est impossible d'apporter un quelconque changement pour tenir compte des observations faites par le préavis du municipal, sans devoir repartir au stade de l'élaboration du projet qui se terminera, in fine, par l'accord majoritaire des propriétaires. Le département y est donc défavorable également.

L'art. 6, al. 7 nouveau mentionne : *« En cas de deuxième préavis défavorable de la commune ou de deuxième refus de la population par référendum faisant suite aux modifications du Conseil d'Etat, la procédure d'adoption du projet de plan localisé de quartier suivra son cours, étant précisé que le Grand Conseil pourra être appelé à se prononcer par résolution, en cas d'opposition, conformément à l'alinéa 14 ci-dessous »*. Ceci n'est pas réalisable dans la mesure où avec un premier préavis négatif il est déjà nécessaire de recommencer à zéro l'élaboration. Si les propriétaires refusent à nouveau le projet, il ne serait pas possible d'enclencher la procédure d'adoption. Il ne pourrait donc pas y avoir un deuxième préavis de la commune dans ces conditions. Sur la fin de l'amendement, les auteurs reviennent sur ce qui avait été dit dans un premier temps, à savoir la suppression de l'arbitrage du Grand Conseil après que la commune s'est opposée à un projet. L'arbitrage est donc réintégré. Le département estime que les alinéas 5, 6 et 7 n'ont pas lieu d'être sachant que c'est déjà la procédure habituelle, il y est donc défavorable.

Concernant la disposition transitoire à l'art. 12, le département précise que, dans le contreprojet, les modifications qui ont été apportées à l'art. 5A, c'est-à-dire l'élaboration du PLQ avec la consultation des propriétaires, ne s'appliquent pas aux projets de PLQ dont l'élaboration a déjà été engagée au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Tandis que les auteurs des amendements souhaitent que toutes ces modifications s'appliquent aux projets de PLQ qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, ne font pas ou n'ont pas encore fait l'objet d'une enquête publique. Cela pose un problème pour les PLQ qui durent déjà depuis plus de 5 ans et qui ont été l'objet de multiples enquêtes, il serait difficile d'y appliquer la dernière version de l'art. 5A qui précise que la toute première séance ne réunit que les propriétaires.

Il est relevé que des propriétaires pourraient toujours se regrouper et poser un projet alternatif par le biais d'une demande de renseignement, soit un projet, une implantation et un gabarit notamment. Celle-ci n'impose pas aux

personnes intéressées de faire un PLQ avant le PLQ. Elle permet aux propriétaires de démontrer qu'ils ont un intérêt à construire certains bâtiments à certains endroits et qu'ils maîtrisent plus de la moitié des terrains et des propriétaires. Ces personnes reçoivent ensuite une réponse du département favorable ou non. Si la réponse est défavorable, ils sont en mesure de saisir le Conseil d'Etat d'une décision formelle et de se présenter ensuite devant une juridiction. La plupart du temps, la décision est favorable et le département prend alors en main le PLQ. Il réalise un premier tour des services cantonaux concernés afin de connaître les contraintes existantes. Dans le cas d'une entrée en matière, un petit cahier des charges est ensuite réalisé, comprenant les diverses études qui devront se faire et le projet est ensuite réalisé de concert avec les développeurs (souvent des promoteurs, rarement des propriétaires qui se rassemblent). Si dans le périmètre il y a une seule personne qui ne veut pas développer, elle n'aura pas son point de vue dans le développement, mais elle sera partie prenante lors de la concertation, de l'enquête publique et de la procédure d'opposition. Les préavis communaux prennent également en compte les avis divergents.

Un point supplémentaire de l'avis de droit (111) est qu'avant d'entamer le processus de concertation il faudrait deux séances, uniquement avec les propriétaires, puis une décision du département qui préciserait si d'autres séances sont nécessaires. Ce qui induirait une décision avant la phase d'élaboration, laquelle serait, par nature, contestable par les propriétaires, avec le temps supplémentaire y relatif.

Dans les discussions de la commission, il est rappelé qu'il est possible de modifier l'assiette des PLQ, comme cela a été fait pour les Corbillettes, mais qu'il est plus difficile pour le Grand Conseil d'accéder à certaines demandes, par exemple celle formulée par UNIA à Onex, qui demandait de passer de la zone de développement à de la zone ordinaire. Le département précise que, pour ce cas, il s'agirait d'une modification essentielle, mais qu'il y aurait aussi la possibilité que le Grand Conseil ne vote pas le projet et fasse voter une motion qui dirait d'en faire une zone ordinaire, par exemple.

3.5 Audition du comité d'initiative suite à l'avis de droit de M^e Brückner et explication de ses demandes d'amendements

La commission reçoit le comité d'initiative représenté par M. Alain Burri, initiant, accompagné de M. Paul Hanna, avocat, suite à l'avis de droit de M^e Brückner qui leur a été transmis.

Les auditionnés rappellent que les deux buts principaux de l'initiative sont de donner plus de pouvoir aux communes vis-à-vis du canton, puisque

les communes devraient avoir le même pouvoir que le canton au niveau des PLQ, et de permettre aux gens de faire des contre-propositions qui suivent à minima le PDCn. En cas de positions irréconciliables entre le canton, la population ou la commune, une votation devrait avoir lieu pour que les gens puissent choisir ce qu'ils souhaitent, de sorte qu'une majorité se détermine afin d'aller de l'avant dans le processus. Cela permettrait que les PLQ soient mieux acceptés par la population, mais aussi que cela prenne moins de temps. Ils contestent les accusations faites par une majorité des députés sur le fait de vouloir faire prolonger la procédure et disent avoir tenu compte de certaines réticences de la commission. Ils souhaitent maintenir la partie concertation, qui est très importante, mais concèdent la possibilité que le Grand Conseil tranche sur un projet ou l'autre en lieu et place d'une votation du peuple. Si le contreprojet pouvait aller dans ce sens-là, ils se disent prêts à retirer l'initiative, tout comme ils sont ouverts à la discussion de sorte à opérer un rapprochement avec les différentes positions. L'objectif à atteindre et qui doit être présent d'une façon ou d'une autre dans un compromis est qu'il y ait davantage d'adhésion à la genèse du projet de la part des propriétaires pour ne pas se retrouver avec des PLQ en force qui ne sont pas réalisés pendant des décennies. Le contreprojet propose certes une concertation, dans le sens où il y a une présentation, mais il n'assure pas une adhésion de la part d'une partie importante des copropriétaires, alors que leur volonté est d'avoir l'adhésion d'au moins une moitié d'entre eux. Il y a un risque de rester à un statu quo avec ce contreprojet, car les PLQ seraient concrétisés dans des textes législatifs en force, mais ne seraient jamais réalisés. Concernant le manque de démocratie, soit qu'il puisse y avoir une plus grande possibilité de contestation pour le cas où un projet ne satisferait pas aux exigences du quartier ou de la commune, le contreprojet ne répond pas aux objectifs des initiants même s'il répond peut-être à des impératifs de clarification. Il ne met pas vraiment l'adhésion et la question de la démocratie au cœur du débat, raison pour laquelle il est jugé insuffisant. Cependant, leurs amendements possèdent des éléments d'amélioration qui pourraient donner lieu à une discussion et donc à un compromis.

L'art. 5A, al. 4 du contreprojet intègre une vraie concertation. A ce jour, les gens reçoivent l'information d'un long travail fourni en amont, sans pouvoir se concerter entre eux ni donner leur avis. C'est unilatéral, le projet leur est présenté, mais les propriétaires ne sont pas entendus ensuite alors qu'ils devraient pouvoir se déterminer. Des associations de riverains se constituent après la séance d'information, mais trop tard. L'avantage de l'al. 4 modifié est qu'il prévoit effectivement une concertation en deux temps. Les gens ne seraient plus uniquement récipiendaires d'une

information et un réel échange existerait car la concertation serait bilatérale, elle impliquerait d'accepter que les personnes à qui a été présentée l'information se déterminent sur celle-ci. Les deux séances ne sont pas limitatives, il pourrait y en avoir d'autres si plusieurs points devaient être discutés. Ce n'est pas uniquement la forme du projet ou le contenu qui importe, mais aussi le timing. Beaucoup de personnes âgées reçoivent cette information comme une menace directe sur leur possibilité de rester dans leur logement, bien que le département n'a, à leur connaissance, jamais délogé un couple de personnes âgées pour construire une barre d'immeuble. Le but est aussi de permettre de pacifier le débat et de ne pas partir constamment dos à dos dans des projets où les personnes se sentent menacées. Il faudrait paramétrer certains PLQ afin qu'ils soient plus petits et ainsi développés plus rapidement, plutôt que de partir sur des surfaces très étendues qui sont très difficiles à mettre en œuvre. Tous ces éléments font partie de la concertation, selon eux.

Le département relève que ce qui est décrit par les initiants ne correspond pas à ce qui se fait dans la pratique. La proposition du contreprojet d'une séance préliminaire existe afin de s'assurer que les propriétaires soient bien informés qu'il va y avoir un projet de PLQ. Il ne s'agit pas du tout du stade d'une concertation. Ladite concertation se développe en plus et les séances peuvent être nombreuses, de l'ordre de deux jusqu'à une dizaine de séances. Généralement, les séances de concertation sont publiques et n'importe qui peut y participer. De plus, elles font l'objet de publications dans les bulletins communaux, sur internet et sur les réseaux sociaux. La publicité faite autour de la participation à ces concertations existe largement, certaines associations qui se sont constituées sont invitées, de sorte à favoriser cette pluralité de regards. Par conséquent, comme le formule le contreprojet, l'idée serait de s'assurer, au début, justement pour éviter l'écueil mentionné par les initiants, qu'il soit possible de partir sur un périmètre et que les propriétaires soient vraiment conscients du projet de développement qui serait fait. L'idée de cette séance, destinée principalement aux propriétaires, permet justement de leur expliquer qu'ils ne seraient pas mis dehors et qu'ils ont des droits et des opportunités à faire valoir dans le cadre du projet. De surcroît, il est signalé aux propriétaires qu'ils sont les bienvenus pour participer aux séances de concertation autour du projet. La concertation doit aussi respecter le métier et les intérêts de chacun. C'est-à-dire que tous les habitants de ce canton ou les personnes intéressées du quartier ne doivent pas devenir des urbanistes. En revanche, ils possèdent cette expertise d'usage sur leur quartier, à savoir connaître comment un nouveau quartier s'intégrerait dans le tissu communal existant, quels seraient les fonctions et les équipements qui pourraient y

prendre place. Prenant l'exemple du quartier de la Susette, dont la modification de zone a été votée il y a peu, le projet a fait l'objet de nombreuses discussions, y compris avec tous les propriétaires, au moment de la modification de zone déjà, avant l'élaboration du PLQ. Il s'agit du stade d'une image directrice qui permet d'illustrer des parties d'aménagement et où des ateliers sur les usages, sur les formes et sur la densité ont été organisés. La démarche permet aussi à chacun de monter en compétence et de mieux comprendre quels seront les atouts du projet. A ce jour, le stade d'élaboration du PLQ commence tout juste. Il rappelle que le PLQ comprend trois phases. La première est celle de l'avant-projet où sont discutés les enjeux. La deuxième concerne la phase de formalisation technique, c'est-à-dire du dessin d'un PLQ et de l'écriture de son règlement et où seront finalisées les études d'impact, le concept énergétique et le concept d'évacuation des eaux. La dernière est une phase formelle d'adoption dans laquelle il y a encore la possibilité de donner son avis, elle comprend une enquête publique, une procédure d'opposition, l'invitation de la commune à se prononcer (Conseil administratif et Conseil municipal). Dans toute la première phase, les parties prenantes autour du dossier sont vraiment invitées à se prononcer. Par conséquent, il estime que le contreprojet va dans le sens que les initiants souhaitent, puisqu'il s'assure, d'une part, que les propriétaires sont informés et, d'autre part, que la concertation se développe ensuite. Il souligne que c'est un vrai dialogue qui permet tant à la commune qu'aux parties prenantes de faire valoir leur avis. Effectivement, comme le mentionnaient les auditionnés, les avis sont donnés dans un cadre et les opportunités ainsi que la densité ne sont pas rediscutées. Cependant, une discussion autour de la forme peut avoir lieu, sur la végétalisation ou encore sur les équipements qui devraient être présents. Le cadre doit toutefois respecter ce qui est défini par le PDCn.

Les auditionnés affirment que la procédure décrite par le département serait le rêve mais que c'est loin d'être le cas de la majorité des projets dans la réalité. La démarche décrite n'était en tout cas pas celle des prédécesseurs de M. Ferretti. Leur but est bien d'inscrire dans la loi ce qui vient d'être décrit.

Constatant que les avis convergent sur le déroulement énoncé par le département, il est convenu que le DT organise une séance de sous-commission, composée d'un membre de chaque parti, des collaborateurs en charge au sein du département et des initiants, en vue d'une discussion sur la pratique et sur les points réglementaires pour arriver à un compromis. Reste à traiter la demande des initiants relative à un vote de la majorité des propriétaires. Les auditionnés relève qu'il y a effectivement la question de l'adhésion, même si la tendance, positive, va vers des PLQ de plus petite

taille pour regrouper l'adhésion d'un plus grand nombre possible et permettre le lancement et la réalisation des PLQ. A la question de savoir si ceci pourrait figurer dans un règlement, les auditionnés relèvent avoir eu l'impression, après lecture de l'avis de droit, que l'intention était de déconstruire leur initiative. Si des propositions étaient faites et qui tiennent compte du besoin d'adhésion plus large et du besoin de démocratisation dans le processus, ils feraient l'effort de se concerter afin de rédiger un texte qui satisfasse tout le monde. Ils réfutent l'accusation qui leur est faite de vouloir faire tourner en boucle les procédures. Sur l'exemple donné par M^e Brückner et le risque de tourner en boucle sur les modifications mineures, ils demandent s'il serait vraiment réaliste que des associations se mobilisent pour faire un référendum sur des modifications mineures. Ils affirment que cela ne risque pas d'arriver, eu égard à l'investissement que demande la proposition d'un nouveau projet. Ils sont ouverts à trouver un compromis et à soumettre un projet qui reflète des pratiques idéales, soit une plus grande adhésion et une plus grande démocratisation. In fine, l'arbitrage devant le Grand Conseil serait finalement toujours possible. L'inscription de ces éléments dans la loi permettrait que la pratique se poursuive d'un département à l'autre, d'un conseiller d'Etat à l'autre et d'un chef de service à l'autre. L'adhésion est un point central, c'est une pratique saine qui doit être mentionnée dans la loi.

Le département explique que, dans le cadre d'une demande de renseignement, il faut qu'il y ait la moitié des propriétaires et la moitié des surfaces du périmètre qui manifestent la volonté de développer. Dans la pratique, les deux majorités sont requises, celle des surfaces et celle des propriétaires. Les projets ne sont jamais développés en dessous de ce niveau, car les ressources du canton sont engagées et qu'il n'y a aucun intérêt à faire des PLQ qui ne sont pas réalisables. Dans l'autre sens, il s'agit de s'assurer qu'un noyau assez important de propriétaires souhaite partir et faire le PLQ. Les auditionnés précisent que l'inscription dans la loi de la nécessité d'accord de la majorité des propriétaires et de la majorité des surfaces serait valable pour tout PLQ, quel qu'en soit l'initiateur.

Il est relevé par un député Ve qu'il faudrait une majorité des propriétaires des lieux mais que, si cette majorité était simplement opposée à la transformation du quartier, il n'y aurait de facto pas de PLQ. Le fait que le détail de la concertation soit inscrit dans la loi ne gagera pas de sa qualité. De plus, cela ne signifie pas que, même après une concertation de qualité, 100% des gens auront le sentiment d'avoir été entendus. Car pour de nombreuses raisons, si leur point de vue n'est pas écouté, ces personnes estimeront que la concertation était mauvaise. Il précise que la question concerne le processus qui donne une place à une diversité d'acteurs, et qu'il faut distinguer cet

élément du pouvoir de blocage donné à un certain nombre de propriétaires (tableau synoptique, amendements, colonne de droite, alinéa 6), où une majorité des propriétaires doivent donner leur accord final. Cet alinéa offre un facteur bloquant aux propriétaires, dans tout PLQ, indépendamment de la qualité de la concertation. Les deux paramètres sont donc à distinguer, selon lui, et si les initiants tiennent à maintenir tel quel l'alinéa 6, c'est-à-dire maintenir un droit de blocage, il estime inutile de tenter de s'engager dans une quelconque discussion. En revanche, si cela concerne l'ajout d'une ou deux séances et qu'il y a une renonciation au vote car l'arbitrage pourrait se faire par le Grand Conseil, alors la discussion pourrait être menée par son groupe afin de trouver un compromis qui permettrait le retrait de l'initiative.

3.6 Séance de sous-commission en vue d'un compromis du 11 mars 2023

La séance se déroule en présence d'un membre par parti, de MM. Pauli et Ferretti (DT) et des initiants représentés par MM. Alain Burri et Christian Gottschall accompagnés de M^e Paul Hanna.

Un tableau de 5 colonnes élaboré par le département est distribué aux participants (*cf. annexe 5*). Il mentionne les termes de : 1) l'actuelle LGZD, 2) l'IN 176, 3) le contreprojet PL 13358, 4) les amendements des initiants et finalement 5) des contre-propositions issues d'une discussion informelle ayant eu lieu le 8 mars entre les initiants et le DT. Cette dernière colonne est à prendre avec toutes les réserves d'usage, s'agissant de propositions ne faisant pas l'objet d'accord formel, dont certaines devront encore être vérifiées par la direction des affaires juridiques de la chancellerie.

Le département explique que ce dernier tableau comprend les deux pistes qui ont été étudiées afin de sortir de l'impasse et d'envisager un éventuel retrait de l'initiative. La première serait une insertion plus explicite des principes de concertation dans la législation. A l'article 5A, alinéa 4 (page 3), il est mentionné que la première séance avec les propriétaires est dédiée à la discussion sur les enjeux. Il est dit que le processus de concertation peut ensuite être engagé, cela implique qu'à ce stade aucun dessin de plan n'a encore été fait.

L'alinéa 5 décrit le processus de concertation comprenant les trois phases :

a) la phase de lancement, qui vise à informer la population de l'intention d'élaborer un projet et de trouver une démarche de concertation qui soit adaptée,

b) la phase de déploiement, qui peut évoluer en fonction des discussions et lors de laquelle l'ensemble des documents discutés sont mis en ligne au fur et à mesure, sur le site du canton, de la plateforme publique de participation citoyenne pour Genève et sa région et

c) la phase de restitution, qui vise à présenter publiquement les apports de la démarche de concertation au projet et les éventuels arbitrages effectués, et qui clôt le processus.

L'alinéa 6 correspond principalement aux préoccupations du droit fédéral (DF) et vise à éviter d'ajouter une troisième phase formelle. En effet, le DF n'impose pas de publier, ni de mettre à l'enquête publique, des projets de plan d'affectation. Il y a déjà de la proactivité avec l'enquête publique, le préavis du municipal et la procédure d'opposition sur des projets de plan, avant même de les adopter. S'il se passait quelque chose avant ces deux phases formelles, cela devrait être dans l'optique d'aider la phase formelle. En revanche, il ne s'agit pas d'ajouter une troisième phase de formalité où il pourrait y avoir un motif d'invalidation. De fait, les actes pris dans ce cadre sont sans effets juridiques et ne sont pas sujets à recours.

La deuxième piste abordée concerne la question de l'accord des propriétaires. Dans la liste des amendements proposés, l'alinéa 6 donnait un droit de veto à une petite partie des propriétaires face à la volonté politique de densification voulue par la politique nationale. Ce droit de veto appartient aujourd'hui uniquement au Grand Conseil lorsqu'une commune fait opposition. Là, il serait donné à une majorité de propriétaires, ce qui n'est pas acceptable pour le département. Pour les initiants, la renonciation à cette clause semble inacceptable. La solution qui a été esquissée serait de profiter de la phase de lancement d'une procédure d'adoption du PLQ pour adresser un pli recommandé aux propriétaires du périmètre, les invitant à communiquer de manière claire leur accord ou non avec le projet ; leur silence vaudrait approbation sans réserve.

Au stade du préavis communal, le département transmettrait les observations et les avis à la commune. L'accord ou non de la majorité absolue des propriétaires lui serait également transmis. Ensuite, il y aurait des conséquences en termes de droits politiques qui se retrouveraient dans la loi sur l'administration des communes (B 6 05-LAC), dans un art. 33, al. 4, qui mentionnerait un référendum obligatoire. Il cite : « *Les délibérations portant sur le préavis à donner sur les projets de plan localisé de quartier, visés à l'article 29, alinéa 1, lettre r, sont soumises au corps électoral en cas de désaccord de la majorité absolue des propriétaires avec ces projets, les titulaires d'une propriété collective ne disposant ensemble que d'une seule voix* ». Il y aurait une sorte de référendum obligatoire où il n'y aurait pas de

signatures à récolter et qui serait déclenché par une majorité de propriétaires qui serait opposée au projet. Ce point reflète l'état des discussions, mais il n'y a pas eu de concertation interne à ce propos.

Il ressort des discussions que la commune peut donner un préavis défavorable sans pour autant qu'il y ait un vote. En effet, la commission d'aménagement de la commune pourrait donner un préavis défavorable qui serait suivi d'un préavis défavorable du Conseil municipal, mais cela n'équivaudrait pas à un vote. Dans le cas présent, c'est le vote défavorable d'une majorité des propriétaires qui déclencherait le référendum. Pour qu'il y ait un référendum sur le préavis du Conseil municipal, il faudra toujours passer par la procédure ordinaire, à savoir la récolte de signatures.

Tous les participants semblent d'accord sur l'amélioration de la concertation (p. 10-11). Toutefois, la partie relative au référendum obligatoire nécessitera une vérification de direction des affaires juridiques de la chancellerie ainsi qu'un passage auprès de l'ACG, certaines compétences seraient retirées aux communes.

Les initiants remercient le département pour les discussions qui ont pu avoir lieu. Ils relèvent qu'une incertitude persiste sur les conséquences d'un vote majoritairement négatif de la population communale, mais se disent satisfaits de l'élan démocratique qui est reflété dans cette nouvelle proposition.

M. Pauli précise qu'il n'y aurait pas de droit de veto de la population. Si celle-ci se prononçait défavorablement, le Conseil d'Etat pourrait décider de renoncer au PLQ, comme cela a été le cas pour la Cité de la musique. Une décision d'aller de l'avant pourrait également être prise avec l'ouverture d'une procédure d'opposition avec, le cas échéant, certaines modifications (p. ex. à Veyrier pour le PLQ du secteur Cirses, avec un préavis favorable du Conseil municipal avec certaines réserves, un référendum négatif, et au final des discussions qui ont continué avec la commune dès lors que le Conseil administratif n'avait pas fait opposition, ce qui aurait abouti au mécanisme de l'arbitrage par le Grand Conseil). D'après le projet proposé, le Grand Conseil serait supposé se prononcer via un projet de loi, qui serait lui-même assujéti à une clause de référendum obligatoire. Selon ce processus, il n'y aurait pas de veto de la commune, mais la question remonterait devant le peuple au niveau cantonal, lequel pourrait décider d'aller de l'avant, malgré un vote populaire communal négatif. A cet effet, la Cité de la musique est assez emblématique, car bien que le Conseil d'Etat aurait pu utiliser ce mécanisme, il s'est abstenu de le faire en respectant l'avis du vote communal. Le contreprojet comprendra clairement cette fonction pour le Grand Conseil, c'est-à-dire qu'il pourrait s'opposer à ce que décide le Conseil d'Etat et

l'obliger à suivre la volonté populaire. En résumé, en cas d'opposition de la commune, cela aboutira forcément devant le Grand Conseil. Ce dernier pourrait ensuite statuer, soit par voie de résolution, soit en adoptant une loi qui serait une décision incidente et pourrait déclencher un référendum facultatif cantonal.

Les initiants se disent satisfaits de ce consensus, ils vont présenter tout ceci à leur comité et aux diverses associations cantonales lors d'une prochaine assemblée des délégués afin de pouvoir donner un accord formel.

Le département indique ne pas être forcément favorable à donner la possibilité à une majorité des propriétaires de déclencher un référendum. Il estime que cela donne à une petite partie de la population, qui a un regard très orienté, la capacité de faire un référendum, alors que le processus normal nécessiterait une récolte de signatures comprenant un nombre d'habitants plus large. Par ailleurs, sur le plan des droits démocratiques, il dit ne pas être sûr de pouvoir confier à une petite partie de la population la possibilité de faire un référendum obligatoire, raison des vérifications à faire par la chancellerie sur les p. 14 et 15 (modifications apportées à la LAC).

Les initiants soulignent qu'il était important pour eux de pouvoir donner la possibilité aux habitants directement concernés de donner leur opinion sans toutefois avoir un pouvoir bloquant. La solution esquissée ici semble être idéale. Ils ajoutent qu'en ce qui concerne les votations populaires, le TF a confirmé qu'il était possible de demander l'avis de la population pour l'aménagement, dans le cadre de leur initiative. Le mot de la fin reviendrait tout de même au Grand Conseil, dès lors le pouvoir bloquant qu'aurait pu avoir l'initiative n'existe plus. Il s'agit d'une grande concession. De plus, si la concertation se déroule bien, la partie référendum n'aura alors pas lieu.

Dans les échanges avec la sous-commission se pose la question de savoir si un référendum obligatoire est nécessaire dès lors que les propriétaires peuvent déjà déclencher un référendum ordinaire en récoltant des signatures, mais pour les initiants, le référendum facultatif n'est pas un moyen de pression suffisant. Il faut qu'il soit obligatoire pour que toutes les parties négocient au préalable. Une certaine pression serait mise pour adopter des compromis avec un poids de concertation plus important et de la bonne foi de part et d'autre. Par ailleurs, un accord d'une majorité des propriétaires pèserait également un certain poids lorsque la commune devrait présenter le projet à la population.

Discussion interne

Le tableau synoptique reflète la version idéale que souhaiteraient les initiants. La partie concertation semble rassembler un consensus général, mais la partie du référendum obligatoire semble plus compliquée (à partir de la p. 14). Il faudrait alors mener la discussion dans le sens de laisser la formulation telle quelle, issue de la discussion entre le département et les initiants (prise en compte de la majorité des propriétaires seulement), ou alors proposer le référendum obligatoire dans tous les cas, même si cela prolongerait les procédures. Les initiants souhaitaient que le référendum ait lieu en cas d'opposition de la double majorité (majorité des terrains et majorité des propriétaires). La question se pose pour le département également et une vérification doit être faite de voir si le projet pourrait passer ainsi en votation populaire.

M. Pauli précise qu'en ce qui concerne la question de la majorité absolue des propriétaires, ce n'est pas vraiment le département qui l'a souhaitée ainsi, mais plutôt les initiants. Il ajoute que ce point peut être litigieux en cas de contestation de la majorité ou d'égalité. Par ailleurs, de toutes les délibérations inscrites dans la loi sur l'administration des communes (B 6 05) aucune n'est assujettie à un référendum obligatoire. Par conséquent, la création d'un précédent est à craindre et la question se pose de savoir si la démarche est proportionnée à l'enjeu. Même si l'IN 176 créait une votation entre dehors du cadre de la Constitution fédérale et que le principe a été validé par le TF à trois juges contre deux (car il n'y avait aucune disposition expresse dans la constitution genevoise excluant les votations en dehors de ce cadre fédéral), si le Grand Conseil soulignait que l'on se trouve en dehors du cadre de la constitution genevoise, la Chambre constitutionnelle et le TF pourraient se prononcer différemment, même si les initiants sont convaincus du contraire. S'agissant du référendum obligatoire qui dépendrait de la majorité des propriétaires, M. Hodgers émettra la critique qu'il s'agit en quelque sorte d'un système de démocratie censitaire.

M. Ferretti relève que l'objectif des initiants était de proposer un projet de qualité. Or, il se pourrait qu'en votation populaire la question de l'opportunité soit uniquement visée et que la qualité des projets passe au second plan. Cela péjorerait la capacité du canton à se développer. Lors d'un référendum communal, il serait possible de faire simplement valoir un refus du changement. De plus, le référendum obligatoire diminuerait le rôle des communes.

Les avis des députés présents divergent

Un député S estime que bien qu'une pression sur le Grand Conseil émane de l'initiative, le référendum obligatoire convainc peu, car il serait déclenché par un tout petit groupe de personnes, ce ne serait donc qu'une toute petite partie du peuple qui serait à l'origine du processus, ce qui irait clairement à l'encontre des principes fondamentaux de la démocratie. Il se dit également sceptique vis-à-vis de la proposition, car il n'y a que très peu de personnes qui ont un intérêt direct à la qualité de ce qui serait construit. Le référendum ne ferait que valider les positions, ce d'autant plus qu'actuellement les signatures sont déjà facilement récoltables.

Il ne semble pas à un député UDC qu'en donnant ces prérogatives supplémentaires, les droits fondamentaux seraient bafoués, il s'agirait peut-être au contraire de les augmenter un peu trop. Le fait que certaines prérogatives du Grand Conseil lui seraient rendues lui semble être une bonne chose.

A la question du député Ve de savoir si la nouveauté apportée par ce contreprojet serait bien que le Grand Conseil se prononce automatiquement, sans dépendre du bon vouloir du Conseil d'Etat, M. Pauli précise qu'il faut que le Conseil administratif de la commune en question s'oppose, ce qu'il n'est pas forcé de faire. Le président relève que cela éviterait de se retrouver dans le cas de la Cité de la musique, avec une infrastructure plutôt cantonale décidée par le municipal. Le député Ve relève alors que l'épée de Damoclès qui reposait sur le Conseil d'Etat de prendre en compte ou non une opposition communale reviendrait au Grand Conseil. Aussi, si la commune concernée était le Ville de Genève, représentant la moitié de l'électorat cantonal, cette épée de Damoclès serait bien plus importante que pour une autre commune plus rurale. Le président confirme cette analyse, raison pour laquelle il préférerait que le référendum obligatoire soit effectif pour toutes les situations.

Un député LC souligne qu'il était important que, d'une part, la concertation soit renforcée et, d'autre part, que le Grand Conseil ne renonce pas à une prérogative. Aussi, selon l'avis du Centre, il semblerait que la formulation trouvée soit adéquate. Concernant l'idée du référendum obligatoire, c'est une bonne idée, à condition que le Grand Conseil ait le dernier mot et puisse trancher in fine. Celui-ci sera beaucoup plus sollicité à l'avenir car, à l'heure actuelle, lorsqu'un référendum est négatif, le Conseil d'Etat ne soumet pas la problématique au Parlement. Il exprime la crainte que, sans ce référendum obligatoire, l'initiative ne passe et que les prérogatives soient retirées au Grand Conseil. Cela étant, il relève qu'en cas de référendum obligatoire systématique il n'y aurait pas d'intérêt à la

concertation et que le consensus ne serait pas favorisé. Il demande quelle réponse a été donnée aux initiants lorsque ceux-ci ont demandé la conséquence d'un référendum obligatoire qui aboutirait. M. Pauli répond que si le référendum aboutit à un préavis défavorable du Conseil municipal, en l'état de la législation, le Conseil d'Etat pourrait ouvrir la procédure d'opposition et le Conseil administratif aurait alors le choix de s'opposer ou non.

Une députée PLR ne se dit pas très optimiste quant à la solution trouvée par le département. Elle relève qu'il y a deux types de propriétaires, ceux qui se retrouvent contraints par un PLQ et ceux qui souhaitent le lancement des PLQ, et qu'ils n'ont pas forcément une vision commune. La qualité ne serait donc pas forcément privilégiée par ceux qui souhaitent réaliser leurs biens. Elle estime qu'avec la proposition de référendum obligatoire, ce sont les propriétaires qui feront la loi à Genève. Elle ne conçoit pas qu'un référendum obligatoire se fasse sur un avis négatif des propriétaires mais pas sur un préavis négatif de la commune, cela donne une trop grande importance aux propriétaires. De plus, comme déjà mentionné, l'importance mise au niveau de la concertation sera moindre s'il est possible d'aboutir à un référendum dans tous les cas. Elle estime que l'accord de la population autour de l'initiative n'est pas du tout acquis. Elle souhaite par ailleurs savoir comment serait gérée la voix unique par parcelle alors qu'il y a parfois plusieurs propriétaires qui peuvent ne pas être d'accord entre eux.

Le président répond qu'il faut intégrer la partie relative à la surface. Aussi, si les propriétaires qui en détiennent la majorité s'opposent, cela partirait en référendum. A la question d'un député S qui demande si la surface est toujours vraiment équitable, le président répond que le système aura le mérite de régler la question du nombre de propriétaires. En effet, le propriétaire d'une petite parcelle aurait d'autant plus de pouvoir s'il savait que sa voix permet de déclencher un référendum. Reprenant le discours des initiants, il affirme que si un territoire n'est pas mûr, cela signifie que plus de 50% du périmètre s'y oppose. Concernant les personnes qui ne se prononceraient pas, leur silence vaudrait approbation. Il rappelle le motif de la création de cette sous-commission et le fait que le contreprojet est certes perfectible. Il estime que le compromis réalisé dans la nouvelle version du contreprojet est nécessaire au vu des dispositions bien plus contraignantes à gérer dans l'initiative. Il considère que concéder un référendum à des personnes qui ne souhaitent absolument pas développer un périmètre est acceptable.

Un député LJS souligne qu'il n'y aura pas de référendum si le département mène la concertation correctement. Ce référendum ne devrait

pas être obligatoire. Actuellement, il peut déjà avoir lieu, mais ne se fait pas nécessairement. Il insiste sur le fait qu'un certain pouvoir est rendu au Grand Conseil et demande quel serait le délai supplémentaire qu'impliquerait un référendum. M. Ferretti répond que cela ajouterait environ 6 mois.

Le président rappelle que la phase de concertation donne déjà les grandes lignes de campagne du référendum et que les initiants ne veulent absolument pas abandonner une forme de vote populaire.

Un député LJS propose que l'ACG se prononce par écrit si elle n'est pas disponible le 27 mars. Le président indique que les dernières modifications doivent avant tout être transmises à la chancellerie par le département pour vérification de la conformité du texte.

3.7 Audition de la direction des affaires juridiques de la chancellerie d'Etat (DAJ), en présence de M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat – DT

La commission reçoit M^{mes} Alessia Tavares, conseillère juridique, et Athina Hanna, directrice adjointe (DAJ), suite aux propositions issues de la rencontre entre la sous-commission, le département et les initiants. Ces propositions ont été acceptées par les initiants par e-mail du 14 mars 2024 et soumises à la direction des affaires juridiques de la chancellerie d'Etat (DAJ) pour s'assurer de leur bonne forme et de leur légalité, mais les premiers échos ne sont pas très bons.

M. Hodgers affirme que le Conseil d'Etat, sur le principe, ne peut pas lier les droits démocratiques au statut personnel de propriétaire. Il ne peut pas entrer en matière sur un dispositif qui différencie les droits politiques entre les citoyens propriétaires et ceux qui ne le sont pas. Donner des droits politiques supplémentaires autres que selon le statut de l'âge, de la majorité, de la nationalité ou de la résidence est une entorse au principe d'égalité fondamentale entre les citoyens d'une démocratie. Cela rappelle le suffrage censitaire de l'ancien régime. Tout système qui reviendrait à donner la possibilité à une majorité de propriétaires d'un périmètre d'enclencher l'équivalent d'un référendum à la place de citoyens crée toutes sortes de problématiques et court-circuite la démocratie. Cette proposition ouvre un autre problème : dans la notion de « propriétaire » telle que rédigée, il n'y a pas de condition de résidence dans la commune. Cela revient à donner des droits politiques communaux à des gens qui n'habitent pas dans la commune en question. La moitié des gens habitant dans des villas sont locataires, donc ce propriétaire qui n'habiterait pas dans sa propre villa aurait des droits politiques sans pour autant habiter le canton ou même la Suisse. Cela contourne la Constitution qui règle strictement qui a le droit de vote et qui

dispose des droits politiques par le simple fait d'être propriétaire, et ouvrirait des contradictions assez nettes sur des possibilités normatives.

La DAJ indique que la question qui lui a été posée est de savoir si un référendum communal obligatoire pourrait être introduit dans la loi sur l'administration des communes (B 6 05 – LAC) sous la forme envisagée lors de la séance de sous-commission : « *Art. 33, al. 4 (nouveau) Référendum obligatoire Les délibérations portant sur le préavis à donner sur des projets de plans localisés de quartier, visées à l'article 29, alinéa 1, lettre r, sont soumises au corps électoral communal en cas de désaccord de la majorité absolue, en surface et en nombre, des propriétaires des terrains compris dans le périmètre de ces projets. Leur silence dans le délai imparti par l'enquête publique visée à l'article 6, alinéa 1 dernière phrase de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, vaut approbation sans réserve et les titulaires d'une propriété collective ne disposent ensemble que d'une seule voix. En cas d'égalité des voix, l'accord en nombre des propriétaires est réputé donné. L'article 33, alinéa 2 est réservé* ».

Cet amendement impliquerait qu'un référendum s'ouvrirait de façon automatique, en présence d'un préavis communal, en cas de désaccord de la majorité absolue des propriétaires des terrains compris dans le PLQ.

La réflexion de la DAJ se base sur le droit supérieur, la constitution cantonale, la Constitution fédérale mais aussi sur l'arrêt du TF sur l'IN 176. Celui-ci se prononçait sur une disposition de l'initiative que le Conseil d'Etat avait jugée invalide. Le TF s'est prononcé sur le mécanisme de votation communale et sur l'idée de l'introduire dans une loi et pas dans la constitution cantonale. Pour ce mécanisme, le TF a estimé qu'il s'agissait d'un vote de principe en présence d'une pluralité de PLQ. Le corps électoral communal aurait à se prononcer lors d'un vote communal avec la possibilité de dire oui ou non à chacun des PLQ, puis sur une question subsidiaire pour répartir les différents PLQ acceptés à la majorité. Cela aboutirait à un résultat obligatoire pour les autorités communales, le Conseil d'Etat gardant une certaine marge de manœuvre pour la suite de la procédure. Ce mécanisme est envisagé par le TF comme la possibilité, pour le corps électoral communal de participer préalablement à la procédure prévue à l'art. 6 LGZD, au choix du projet qui devra faire l'objet de ladite procédure. Il s'est ensuite posé la question de pouvoir mettre cela dans la loi, la LGZD en l'occurrence, et a analysé la conformité selon les constitutions fédérale et cantonale. En principe, selon l'art. 51 de la Constitution fédérale, les dispositions importantes doivent se trouver dans la constitution cantonale mais ce n'est pas une obligation. De façon exceptionnelle, il est possible d'avoir une extension des droits politiques dans la loi au sens formel quand la

disposition concerne un domaine bien délimité et qu'elle ne contredit pas la volonté du constituant cantonal. Donc, en principe, il est possible d'avoir une exception dans la loi à la constitution cantonale.

Pour Genève, le TF a poursuivi l'analyse et a abouti à un résultat que la DAJ ne partage pas forcément. Il a tranché qu'il n'y a pas de norme générale dans la Constitution cantonale qui prévoyait impérativement que les droits politiques figurent dans la constitution cantonale. Il n'y a pas non plus de *numerus clausus* des droits populaires dans la constitution cantonale. Au vu de la disposition contenue dans l'initiative, le TF a considéré que cette disposition était conforme et pouvait être validée. Cet arrêt a été publié aux ATF, mais cela reste incertain si le TF considère ce cas comme une casuistique particulière ou s'il pensait faire de son raisonnement une généralité.

A la lumière de ces éléments, la DAJ a analysé la proposition d'amendement qui lui a été soumise, à savoir un référendum qui s'ouvrirait lorsqu'une majorité de propriétaires se trouvent en désaccord avec un PLQ contre un préavis de la commune. Elle mentionne l'art. 77 Cst-Ge qui prévoit que les délibérations des Conseils municipaux sont soumises au corps électoral communal si le référendum est demandé par un certain nombre de titulaires de droits politiques de la commune. Le 3 mars 2024, une nouvelle teneur a été votée et entrera bientôt en vigueur, mais elle n'impactera pas le principe seulement les pourcentages et seuils. Sur le plan communal, la constitution cantonale ne prévoit pas de référendum obligatoire. A l'inverse, sur le plan cantonal, le référendum peut automatiquement être ouvert, dans certaines situations prévues dans la constitution cantonale.

La DAJ conclut que la proposition d'amendement qui leur a été soumise est très certainement contraire au droit supérieur et à l'arrêt du TF susmentionné. Quelle que soit leur lecture de cet amendement, il s'agirait d'une dérogation à une disposition dans la constitution cantonale et non une extension des droits politiques. La première lecture est centrée sur le référendum automatique. Par la LGZD, une loi de rang inférieur, il serait dérogé à l'art. 77 Cst-Ge en prévoyant d'utiliser le référendum prévu par la constitution cantonale, mais en supprimant la condition qu'il doit être demandé par un certain nombre de titulaires des droits politiques de la commune. Il y aurait une délibération, un référendum, mais le nombre de signatures requises serait annulé. Ce ne serait pas une extension des droits politiques, mais une dérogation de la volonté du constituant cantonal. Cette lecture est ainsi contraire à la constitution cantonale.

Une autre lecture peut être envisagée, sans le titre de l'amendement « référendum obligatoire », avec un référendum restant soumis à une récolte

de signatures. Il faudrait recueillir un nombre de signatures, mais les titulaires des droits politiques ne seraient plus les mêmes, le poids de leurs voix non plus. Ce serait à nouveau une dérogation et non une extension des droits politiques tels que prévus dans la constitution cantonale. Les propriétaires des immeubles pourraient ne pas être titulaires de droits politiques dans la commune, ils pourraient être des personnes physiques, morales, voire étrangères. Pour obtenir la majorité absolue en fonction de la surface de son terrain, il faudrait imaginer que le poids de chaque voix ne serait pas le même, c'est un problème pour la garantie des droits politiques. Cette situation formerait un nouveau type de récolte de signatures et de titulaires des droits politiques. Ce serait une dérogation à la volonté du constituant et de la constitution cantonale.

Pour la DAJ, il n'est pas possible de se raccrocher à la jurisprudence du TF concernant l'IN 176 pour faire passer cette proposition. Elle devrait plutôt intervenir au niveau de la constitution cantonale, le cas échéant. La DAJ s'est aussi posé la question du référendum facultatif en demandant un nombre réduit de signatures. La DAJ parvient toujours au même raisonnement, soit qu'il s'agit d'une dérogation à l'art. 77 Cst-Ge. Pour la DAJ, il n'est pas possible d'introduire cet amendement dans la LGZD.

La DAJ a envisagé une autre proposition. Dans l'idée que l'initiative voudrait une plus grande démocratie à Genève, il serait possible de demander un plus grand appui au Conseil municipal pour un plan ayant fait l'objet d'un désaccord de la majorité des propriétaires. Il s'agirait de prévoir une majorité qualifiée, soit absolue ou aux $\frac{2}{3}$ par exemple, en cas de désaccord de la majorité des propriétaires. Un amendement avec une disposition à l'article 20 LAC pourrait être envisagé, sans nécessiter de modification constitutionnelle. Cela permettrait plus d'appui du Conseil municipal, s'il y avait une grande contestation parmi les propriétaires au sujet d'un PLQ.

Un autre amendement, qui ne toucherait pas à la LAC, leur a été soumis par le président de la commission et viendrait modifier l'art. 5A, al. 5 LGZD : « Art. 5A, al. 5, let. d (nouvelle teneur)

⁵ Le processus de concertation visé aux alinéas précédents comporte en principe les quatre phases suivantes :

d) Le projet de plan localisé de quartier fait ensuite l'objet d'une consultation de 30 jours auprès des propriétaires des terrains compris dans son périmètre, en vue de déterminer si ce projet dispose de l'accord de la majorité absolue, en surface et en nombre, de ceux-ci. Leur silence vaut approbation sans réserve et les titulaires d'une propriété collective ne disposent ensemble que d'une seule voix. En cas d'égalité des voix, l'accord

en nombre des propriétaires est réputé donné. En l'absence d'accord de la majorité absolue des propriétaires concernés, une votation communale est organisée, dans un délai de 6 mois maximum, demandant au corps électoral communal s'il est favorable ou non à ce projet de plan. ». Cet amendement prévoirait une consultation communale en amont du préavis de la commune dans le cas d'un désaccord d'un certain nombre de propriétaires. Ici, la réponse de la DAJ est moins tranchée. Ce serait plutôt une extension des droits politiques dans une situation délimitée, et pas une dérogation comme le précédent amendement examiné. Il s'agirait d'un vote communal consultatif et pas d'un vote de principe, contrairement à l'analyse du TF. Celui-ci avait conclu que cette disposition de l'IN 176 était un vote de principe et intervenant en cas de pluralité de PLQ. Ici, ce serait la création d'un nouvel instrument de droits politiques, une sorte de sondage. Mais seul un PLQ serait concerné. Savoir comment le TF trancherait cette situation serait compliqué. Selon la recherche des travaux de la Constituante, le constituant cantonal n'avait pas voulu d'un vote consultatif. La condition de la conformité à la volonté du constituant posée par le TF ne serait pas remplie, selon la DAJ. La DAJ a moins de doutes que pour la première proposition mais émet des réserves.

Le raisonnement du TF qui a cité des jurisprudences considérant qu'il fallait modifier la constitution pour introduire des changements, tout en suggérant à titre exceptionnel une modification législative, les a surprises. Elles ne savent pas si cette jurisprudence est spécifique au cadre de cette initiative. Le TF a ouvert la voie d'une votation obligatoire pour permettre à la population de la commune de choisir entre plusieurs PLQ. Il faut savoir que les votations consultatives n'ont pas été retenues par l'Assemblée constituante à Genève lors de ses travaux. Pour faire un parallèle avec d'autres cantons ayant été confrontés à cette question, le canton du Jura a estimé que le vote consultatif des communes n'était pas envisageable et sa constitution est bien moins précise et détaillée que celle de Genève, et elle renvoie à la loi. Pourtant, le canton du Jura, tout en estimant qu'il fallait une base légale dans une loi, a tout de même indiqué que restait ouverte la question de savoir si l'instauration d'un tel vote ne devrait pas figurer dans la constitution. Il ne s'agit pas seulement d'une inquiétude dans le canton de Genève, c'est un sujet récurrent parmi les jurisprudences du TF. Aussi, la constitution réserve le référendum par rapport à des actes : la loi, des délibérations, et ce n'est pas abordé dans la jurisprudence du TF. Il a admis la votation obligatoire pour les PLQ mais cela déroge aux actes pouvant faire l'objet d'un référendum sur la constitution. Il existe cette jurisprudence, elles ne savent pas si elle était uniquement limitée à la problématique visée par

l'initiative ou pas, ni comment le TF se prononcerait dans un autre cas de figure.

Discussion et questions des députés

L'idée est de soumettre tout PLQ au référendum indépendamment du nombre de signatures. En tenant compte des contre-propositions, ce serait un avis fort des titulaires des droits politiques, mais qui ne bloquerait pas le processus. Le fait que soit cité « l'avis des titulaires des droits politiques », alors qu'il s'agit d'une consultation qui pourrait ne pas leur être exclusivement réservée, découle du fait que la DAJ a basé son analyse sur les termes soumis dans l'amendement qui évoque une votation communale. Cet amendement pourrait être reformulé.

Cette étape se situerait avant le processus de décision de la commune, ce vote aurait lieu en parallèle du projet et ne changerait rien au processus. La commune donne son préavis sur la base de ce qui lui a été envoyé et le transmet au Conseil d'Etat. Le PLQ soumis serait celui issu de la concertation, envoyé au Conseil municipal. Il y aurait le processus de concertation qui aurait une quatrième phase après la phase initiale. Les autres articles restent, si quelque chose ne joue pas dans le processus de concertation, cela ne peut pas être invoqué. Une enquête publique pourrait être ouverte pour le même projet de PLQ, avec le risque que ce même projet soit soumis à la procédure d'adoption, ce serait une nouvelle votation sur quasi la même chose, et donc potentiellement deux consultations communales sur le même objet, l'une étant obligatoire et l'autre soumise au référendum.

Il est relevé que le département a tout intérêt à ce que tout le monde soit d'accord lors du processus de concertation et puisse y participer afin qu'il n'y ait pas de votation. Cela renforcerait le travail du département. C'est une formalisation, si tout se passe bien alors il n'y a pas besoin de votation, à moins que le référendum soit demandé dans le processus classique, à la suite de la délibération du Conseil municipal. La première variante prévoyait un référendum dans tous les cas. La question est posée de l'utilité de l'organisation d'une consultation communale pour produire un avis non décisionnel, car cela génère passablement de travail et d'organisation. La DAJ répond qu'une partie est politique et que l'autre relève de l'opportunité. Ce qui est retenu de l'avis et le poids qui lui est donné ne dépendent pas de l'analyse juridique de la DAJ. Une votation, quel que soit son format, représente beaucoup de temps et de ressources pour tout le monde. Sous l'angle du risque juridique, le fait de voter sur un sujet et de revenir à courte

échéance, sur le même sujet avec une nouvelle éventuelle réponse présente un risque juridique et la DAJ ne serait pas favorable à l'idée de toucher de cette façon aux droits politiques. Le contreprojet voulait éviter cette répétition de potentielles consultations des titulaires de droits politiques sur les différents objets. Ce risque n'a pas été retenu par le TF car il n'a peut-être pas envisagé l'idée d'avoir plusieurs votes ; mais il n'a pas non plus expressément exclu ce risque.

Les éléments relevés lors de cette séance ne ressortent pas de l'avis de droits de M^e Brückner, car celui-ci abordait la question de l'aménagement de l'espace public mais pas la question des droits politiques. L'avis de la DAJ ne contredit pas celui de M^e Brückner, qui a examiné à partir de quel type de modifications il fallait revenir dans le processus. Son avis ne portait pas sur la votation ni sur la possibilité d'organiser ou non une telle votation. La DAJ est présente pour s'exprimer sur les droits politiques, la constitution et la jurisprudence du TF, elle ne saurait dire s'il n'y a rien à reprocher au compromis trouvé sur le plan de l'aménagement du territoire. Elle précise qu'il n'est pas possible de solliciter le TF pour une précision, car il ne propose pas d'interprétation de ses arrêts.

Le département rappelle les amendements proposés par certains députés puis repris par les initiants, notamment deux points qui posaient problème : le recueil de la majorité absolue des propriétaires en fin d'élaboration du PLQ ainsi qu'un préavis défavorable du Conseil municipal qui obligeaient à recommencer à partir du processus d'élaboration. C'est à ce moment qu'a été produit l'avis de droit de M^e Brückner qui montrait que, selon la pratique actuelle, ils disposaient d'une marche de manœuvre sans devoir recommencer. Après discussion avec les initiants, ceux-ci ont bloqué sur cette idée de majorité de propriétaires et avaient le sentiment qu'ils n'obtiendraient rien. L'idée de référendum obligatoire a donc été émise et formulée dans le tableau qui est la retranscription de l'embryon de l'accord. Le processus de concertation a été inclus dans la loi alors qu'il est actuellement prévu par règlement. Il s'agit maintenant de voir s'il est possible de dépasser ce problème-là qui ne fait pas l'objet d'un avis de droit.

M. Hodgers pense que ce n'est pas simple politiquement. Les initiants lient le statut de propriétaire aux droits politiques. Ils tirent sur les principes égalitaires des droits politiques en démocratie. Il voit bien qu'il existe ce nœud sur lequel ils n'arrivent pas à travailler. Une consultation du corps électoral, en Suisse, c'est une votation. De plus, il y a quelques semaines, le peuple a décidé de baisser le nombre de signatures nécessaires pour les référendums communaux. Il partage le souci d'aller chercher un compromis, mais ce sujet a été retourné dans tous les sens et cela ne semble pas praticable.

politiquement du point de vue du Conseil d'Etat. Si des propriétaires s'opposent à un PLQ et mobilisent les élus d'une commune, il ne voit pas dans quel cas cela n'aboutit pas à une votation communale. Leurs institutions fonctionnent. Cela étant, il comprend totalement la philosophie voulant renforcer les droits individuels des propriétaires. La constitution prévoit la protection de la propriété individuelle. Ici, l'initiative veut créer des droits politiques par une addition de propriétaires agrégés. Dans le cadre de Pic-Vert, il y a un mélange de la démocratie avec la défense des droits individuels. Dans les projets urbains, il faut convaincre par la qualité du projet. Pour le cas des propriétaires privés, certains n'en veulent pas, car ils veulent rester dans leur villa et il faut les entendre. La qualité du PLQ ne les fera pas changer d'avis. C'est la démocratie qui arbitre. Le canton n'a jamais exproprié qui que ce soit, ils ont toujours réussi à convaincre.

A la question de connaître la définition de la majorité qualifiée, la DAJ explique qu'une majorité qualifiée aux $\frac{2}{3}$ est prévue dans la constitution cantonale pour les clauses d'urgence. Par exemple, une majorité aux $\frac{2}{3}$ pourrait être ajoutée dans la loi sur l'administration des communes (B 6 05 – LAC).

Le président pense que $\frac{2}{3}$ c'est négociable, cela renforce les minoritaires au sein d'un Conseil municipal et la capacité d'opposition par voie normale.

La DAJ, qui ne se prononce que du point de vue juridique, suggère de renforcer l'art. 20, al. 2 LAC : «² *Les délibérations portant sur l'achat ou la vente d'immeubles, l'échange ou le partage de biens communaux, la constitution de servitudes ou d'autres droits réels, ainsi que les emprunts et les cautionnements communaux ne peuvent être prises qu'à la majorité absolue des membres présents. L'article 32 est réservé.* », en ajoutant un alinéa 2^{bis} qui prévoirait une majorité à $\frac{2}{3}$.

Le département souligne que le Conseil municipal doit rendre un préavis dans la procédure d'adoption du PLQ. Une modification de l'art. 20 LAC est suggérée pour obtenir une majorité qualifiée. La discussion sur le sujet fait apparaître une divergence d'opinions sur le résultat du préavis qui serait obtenu dans le cas d'un vote du Conseil municipal qui n'atteindrait pas la majorité fixée. La DAJ estimant qu'une majorité non atteinte équivaldrait à un silence du Conseil municipal, alors que certains députés l'assimilent à un refus du projet, si la question posée est « Le Conseil municipal décide de préavis favorablement... » et que la majorité fixée n'est pas atteinte, cela équivaut à un « non », donc à un préavis négatif du projet qui n'ouvre pas le droit au référendum classique. Devrait ensuite survenir l'opposition du Conseil administratif pour que le projet soit tranché par le Grand Conseil. La

DAJ préconise alors de préciser que, s'il n'y a pas de décision, l'avis est défavorable.

Discussion interne

Un député S affirme que des réticences avaient déjà été soulevées par son groupe et cette discussion renforce leur avis. Le contreprojet semblait bon et ils se retrouvent avec mille questions communales et des problèmes de principes juridiques. Ils sont d'avis qu'il faut revenir sur le contreprojet et partir du principe que l'initiative ne sera pas retirée.

Une députée S revient sur l'idée de propriété. Parfois les droits des propriétaires sont aussi lésés s'ils veulent construire. Au Petit-Saconnex, un propriétaire avait essayé de construire sur son terrain et les opposants ont réussi à faire capoter ce projet en soulevant les mêmes arguments. Il peut aussi y avoir des propriétaires qui ont été lésés dans leur droit de densifier leur parcelle.

Un député Ve relève que plusieurs éléments positifs des travaux de la sous-commission n'ont pas été relevés durant cette séance. Ces éléments précisaient des choses faisant partie des interrogations des initiants sur les étapes de concertation. Il pense qu'une partie des points est « très utile » et « pas trop grave » et qu'ils peuvent les reprendre. Sur celui, sensible, dont il a été question, ils sont en train d'évoquer cette option de consultation populaire non engageante. Il faut se demander quel est l'impact politique de cette consultation de la population communale. Il cite un exemple un peu similaire, c'est le refus par la faible majorité de la Ville de Genève de la Cité de la musique. Le Conseil d'Etat était favorable au projet et avait la possibilité de passer outre de l'avis communal. C'est ici équivalent à une consultation non engageante à l'échelle cantonale, mais il ne l'a pas fait car il est extrêmement difficile de passer outre. Introduire cet outil donnera un signal extrêmement fort. Il estime qu'ils ont beaucoup parlé du refus des propriétaires d'un PLQ, que cela veuille dire qu'ils ne l'aiment pas ou que, quel que soit le PLQ, ils le refusent. Il faut aussi se demander si la population communale n'aime pas le PLQ ou si elle n'en voulait pas. S'ils donnent trop d'occasions de donner cette réponse, c'est contradictoire avec l'outil du PDCoM et PDCn. Il pense qu'il ne faut pas se leurrer, une bonne partie de l'opposition est contre la densification. Soit ils changent de PDCn et arrêtent de construire des logements, soit ils considèrent le PDCn comme étant cohérent.

Un député LC pense que, si cette initiative est acceptée, il faut être conscient que plus rien ne se construira, plus un PLQ ne passera, car les propriétaires auront un droit de veto, tout comme la commune. Le Grand

Conseil serait dépouillé de sa compétence d'arbitrage en cas de préavis négatif. Cette initiative présente les aspects séduisants de donner plus de concertation, plus de droits aux particuliers et aux communes. Au départ, ils avaient l'exigence d'un droit de référendum censitaire, ce qui pose des problèmes juridiques mais aussi philosophiques. Dans son groupe, la majorité de députés était disposée à accepter ce droit de référendum. S'ils vont moins loin et proposent une concertation qui n'est pas si contraignante, il pense qu'ils auront bien avancé et qu'il s'agit d'un compromis acceptable. Il n'est plus question d'un référendum mais d'une consultation. Elle aura un poids politique non négligeable, pour autant que le Conseil administratif de la commune lance le processus au niveau cantonal. Le dernier mot lui appartient, le Grand Conseil tient toujours son rôle d'arbitre. Le point non négociable d'un contreprojet était que le Grand Conseil garde cette compétence. Le Centre est favorable au compromis tel que proposé.

Un député UDC répond à son collègue Ve, sur l'aspect non contraignant, que c'est la différence entre l'aspect politique et l'aspect légal du référendum. Il peut vivre avec l'amendement tel qu'il est proposé. Cela a posé quelques problèmes dans son groupe lors de la concertation interne. Ils soutiendront l'amendement proposé par le président. Il espère que le député S se ravisera à bout touchant d'un compromis permettant d'aller de l'avant et de conserver les prérogatives des députés en cas de désaccord avec les communes.

A la question du président de savoir si la colonne de droite du tableau synoptique représente ce que le département veut voir intégré dans le contreprojet, M. Pauli pense qu'il sera possible d'adopter des PLQ avec cette proposition. Il explique que, si l'amendement « président » était voté, il faudrait modifier la procédure de l'art. 6 LGZD.

Le président comprend que, sans l'amendement lié au référendum en p. 12, et pour ce qui concerne la formulation de la partie concertation du référendum à l'art. 5A, al. 5, let. a, b et c, le département ne voit pas de problème à intégrer un contreprojet. Il doit discuter avec les initiants et leur rapporter les propos de la DAJ, à savoir que ce n'est pas praticable en l'état. Il leur proposera soit de se satisfaire d'une forme d'obligation de majorité qualifiée aux $\frac{2}{3}$ dans les votes municipaux en renforçant le pouvoir des minorités dans les conseils, soit d'accepter l'amendement suggéré par ses soins, s'il leur convient.

M. Pauli pense que la proposition de la chancellerie est juridiquement sûre. L'amendement proposé peut passer, mais il demeure une inconnue. Cela reste une votation consultative, il a été dit dans les conditions fixées par l'arrêt du TF qu'il ne faut pas que cela soit exclu par la Cst-Ge. Or, le

constituant n'avait pas entendu instaurer cette consultation. Il faut leur signifier qu'il y aura peut-être des gens qui contesteront.

Le président rappelle que la variante proposée en séance de sous-commission ne fonctionne pas puisque, comme l'a expliqué la DAJ, le référendum obligatoire n'est pas prévu par la constitution au niveau communal mais seulement au niveau cantonal pour des révisions constitutionnelles. Une nouvelle proposition est formulée avec plus de chances d'être mise en place, même si elle pourrait être remise en question par la Cour constitutionnelle ou le TF. C'est un risque à prendre politiquement.

Une députée Ve entend le côté positif à faire retirer l'IN et relève qu'il est de la responsabilité des partis au parlement d'agir d'une seule et même voix. Si la seule chose que veulent les initiants c'est l'aspect démocratique, ce n'est pas le rôle du parlement d'aller dans leur sens en tous points. Le parlement peut être ensemble contre cette initiative. Pour le cas où l'initiative serait retirée et que le contreprojet entre en force, il pourrait y avoir des recours et un député Ve demande s'il serait possible que des « morceaux » de la loi soient retirés et que le reste entre en force. M. Pauli pense qu'ils peuvent théoriquement imaginer un référendum facultatif sur la loi adoptée. Il peut aussi y avoir un recours sur une disposition, il n'est pas nécessaire de recourir contre la loi en entier. Si une disposition ne fonctionne pas, les juges la retirent et le reste entre en vigueur.

Un député S indique que son groupe refuserait potentiellement l'initiative et le contreprojet, mais il ne connaît pas encore la position de son parti. Il voit mal les initiants retirer leur initiative alors qu'un recours peut arriver sur une disposition juridique potentiellement contestable. Il pense que ce sera une votation intéressante.

Un député Ve pense qu'ils sont nombreux à partager l'évaluation de la complexité de ce qui les attend dans le contreprojet mais pas pour l'initiative. Il trouve intéressant d'aller au bout de l'exercice et prie le président d'aller jusqu'au bout de la tentative. Il réserve sa position sur le vote final jusqu'à la réponse des initiants.

Le président rappelle que, dans l'e-mail des initiants du 14 mars 2024, les réserves portaient sur la modification formelle pouvant s'avérer nécessaire afin de mettre en œuvre le principe convenu. Il peut proposer la variante issue des discussions du jour même si elle engendre peut-être les mêmes problèmes évoqués avec eux. Le tableau sera modifié dans le sens des discussions, à savoir le retrait des points invalidés (p. 12 ss), le remplacement de la colonne des amendements par la contre-proposition du département et l'ajout d'une

colonne regroupant les idées du DAJ et la sienne. La commission votera article par article, alinéa par alinéa, lettre par lettre, après le retour des initiants, lors de la prochaine et dernière séance, le 27 mars.

Un député S se demande s'il n'y aurait pas intérêt à revenir au contreprojet initial, si les initiants refusent de retirer leur initiative.

Le président croit que le département n'a pas de souci avec cela. C'est plutôt un argument de le laisser pour montrer qu'ils ont réalisé l'exercice, ils auront acté qu'il y a un processus de consultation et qu'ils ont été transparents.

Un député LJS rappelle que la sous-commission voulait auditionner l'ACG le 27 mars. Le président pense que ce serait idéal mais que le délai sera trop serré.

4. Discussion finale

Le département est remercié de son aide, de son soutien et de la mise à jour du tableau synoptique distribué aux députés. Celui-ci présente, en cinq colonnes : (1) la loi actuelle (LGZD), (2) l'initiative IN 176-TF, (3) le contreprojet du PL 13358, (4) la version du contreprojet suite à la séance du 20.03.2024 et enfin (5) la nouvelle version du contreprojet de ce 27.03.2024.

Lors de la dernière séance, trois solutions s'offraient à la commission :

- 1) maintenir l'amendement des initiants, pour lequel la chancellerie a dit que le texte n'était pas constitutionnel et qu'il n'était donc pas recevable ;
- 2) la proposition de la chancellerie sur le vote du Conseil municipal à la majorité qualifiée, que les initiants ont ensuite déclinée au motif qu'elle ne répondait pas à leur volonté d'avoir un processus avec plus de démocratie ;
- 3) la proposition formulée par le président présentée dans la dernière colonne du tableau.

Cette dernière solution retient que la votation communale consultative déclenchée par une absence d'accord des propriétaires au projet de PLQ a lieu en parallèle du processus de préavis. La proposition d'amendement des initiants consistait à formaliser que le résultat du vote soit communiqué à la commune et qu'ensuite la commune préavise. Sachant qu'un référendum pourra toujours avoir lieu sur le préavis du Conseil municipal, cela peut allonger le débat. La proposition des initiants a été reformulée par le département pour plus de clarté. L'idée, pour les initiants, reste la suivante : il y a d'abord le processus de concertation, il faut ensuite l'accord des propriétaires par une double majorité (en surface et des propriétaires). Si cette

double majorité est atteinte, il n'y a pas de votation ; si elle n'est pas atteinte, alors il y a une votation consultative communale qui doit intervenir avant que la commune préavise. La pratique permettra de voir si cela est trop long et fonctionne ou non. Cet amendement permet aux initiants de retirer leur initiative, car il y a plus de démocratie, ce qui a toujours été leur vœu. Si ça se passe bien, tous les propriétaires étant parties prenantes au processus, cela qu'il y ait une votation. Le président reste convaincu à titre personnel que c'est un très bon contreprojet. L'alternative qui ne retiendrait pas exactement cette solution ferait courir le risque que l'initiative soit maintenue et qu'elle soit acceptée : si tel devait être le cas, il n'y aura plus de construction possible dans le canton. L'article qui prévoyait le référendum obligatoire a bien été supprimé. La reformulation de l'amendement ainsi élaborée ne change rien au mécanisme qui était prévu initialement. Cette proposition a été acceptée par les initiants qui ont annoncé que, si le contreprojet est ainsi voté, ils retireront leur initiative, car ils estiment que cela atteint leurs objectifs d'obtenir davantage de démocratie. Le département a émis un préavis positif quant à cette nouvelle version du contreprojet, même si les techniciens estiment que la lettre d de l'art. 5A, alinéa 5 sera compliquée à mettre en œuvre. M. Hodggers comprend la logique du travail de la commission et a annoncé faire ce que la commission décide. Au-delà des éléments qui sont formellement incompatibles, ce qui sera voté par la commission sera potentiellement soumis au référendum ainsi qu'à la Cour constitutionnelle. Donc le département devra répondre sur ces éléments.

Le tableau est passé en revue par le département avant la prise de position des groupes. Tout d'abord, selon des observations de la chancellerie, les notes et les sous-notes sont revues. En l'état actuel, la note du 5A dit « Par le département » alors qu'il faudrait corriger et mettre comme titre du 5A « *Elaboration du projet de plan localisé de quartier (nouvelle teneur de la note), al. 1 (nouvelle teneur), sous-note de l'al. 2 (nouvelle teneur) et al. 4 à 7 (nouveaux)* ». Avec des sous-notes : « *Par le département* », « *Par la commune* », puis « *Dispositions communes* » pour ce qui concerne tous les cas de figure. La dernière sous-note concerne quant à elle le processus de concertation. Dans la colonne tout à droite, le texte est écrit en bleu lorsqu'il correspond exactement au contreprojet que la commission avait voté. S'agissant de l'art. 5A, alinéa 4, le texte surligné en bleu « *L'ensemble des documents et arbitrages effectués lors du processus de concertation subséquent est rendu public.* » dans la troisième colonne (en page 3 du tableau) a été déplacé à la fin de l'alinéa 4. Une fois que la séance qui réunit tous les propriétaires a eu lieu, le processus de concertation peut être engagé. Il s'agit de la phrase surlignée en vert dans la colonne tout à droite, à la fin de

l'alinéa 4 « *Le processus de concertation peut ensuite être engagé.* ». Sur le processus de concertation, vu que la volonté des initiants est d'inscrire dans la loi ce que l'on entend par « processus de concertation », le texte précédent prévoyait trois phases, il est surligné en vert et conservé.

La question de la majorité présente à l'art. 5A, alinéa 5, lettre d, est la partie polémique de l'amendement. La formulation de cette lettre d que l'on trouve en rouge aux pages 4 et 5 du tableau (dernière colonne) est l'amendement du président de la commission. Cette formulation prévoyait un délai de 6 mois au maximum pour l'organisation de la votation communale s'il n'y a pas d'accord de la majorité des propriétaires. Sur ce délai, la chancellerie préfère les termes « *à la prochaine échéance utile* » (texte surligné en vert) plutôt que de fixer une limite de 6 mois. Les mots « *par le canton* » (surlignés en vert) sont une demande des initiants qui figurait dans leur proposition d'amendement soumise la veille. En réalité, cela est déjà conforme à ce qu'il se passe : de par la constitution, c'est déjà le canton qui organise les votations. A la fin de cette lettre d, on trouve en page 5 un ajout surligné en jaune : il s'agit d'une nouvelle formulation proposée par le département et le président de la commission suite à un amendement que les initiants avaient déposé auprès du président la veille dans la journée. Leur proposition était assez compliquée, elle prévoyait que l'enquête publique soit ouverte et que la transmission de cette information sur le vote soit faite ensuite à la commune. C'est trop tard et moins logique, parce qu'elle pousserait le département à retenir l'information sur le vote avant de la transmettre. La nouvelle version propose de prévoir que le résultat de cette consultation est communiqué à la commune au plus tard à l'ouverture de l'enquête publique visée à l'art. 6, alinéa 1. Dans la pratique, une fois que l'élaboration du projet de PLQ est terminée, le département écrit de toute façon à la commune pour lui demander de démarrer l'enquête publique et d'afficher le plan sur ses panneaux. Pour rappel, si le vote des propriétaires est favorable au plan, alors il n'y a pas de votation. Dans la lettre du département à la commune qui demande l'affichage du plan, le département précise à la commune que ce vote a eu lieu et que les propriétaires sont d'accord. Si le vote a été négatif et qu'il n'y a pas eu d'accord, le département le communiquera aussi à la commune. Indiquer « au plus tard à l'ouverture de l'enquête publique visée à l'art. 6, al. 1 » permet de ne plus avoir besoin de toucher cet article par la suite. Une fois ce processus fini, on ouvre l'enquête publique dans le cadre de laquelle tout le monde peut se prononcer sur le projet qui a déjà, ou non, été soumis au vote de la population.

A l'art. 5A, alinéa 6, le paragraphe qui est repris par la nouvelle version du contreprojet, surligné en vert, est le suivant : « Le processus de concertation suivi et les actes pris dans ce cadre sont sans effets juridiques. Ils ne sont pas sujets à recours et ne peuvent entraîner l'invalidation ultérieure du plan. » Les initiants l'ont compris : le but du processus de concertation n'est pas de rajouter une couche au processus formel. L'alinéa 7 indique que la modification est un simple changement par rapport au renvoi des alinéas mentionnés dans cette disposition. S'agissant de la procédure d'adoption, comme il n'y a plus d'amendement, cette disposition n'a plus lieu d'être, l'article reste inchangé (cf. page 6 du tableau). Pour le préavis communal, visé à l'art. 6, al. 4, le texte également reste le même (cf. page 7 du tableau).

L'art. 6, al. 11 (page 11 du tableau), indique en couleur une simple modification rédactionnelle proposée par les initiants. Le président relève que les initiants souhaitent acter que c'est le canton qui décide. Ils voulaient que l'arbitrage se fasse par le Grand Conseil et non par le Conseil d'Etat, car la logique de leur argumentaire est que c'est le peuple cantonal qui doit pouvoir arbitrer contre le peuple communal, et non pas l'exécutif cantonal contre l'exécutif communal. M. Pauli relève que le contreprojet prévoyait déjà ceci dans sa version précédente. Il ne peut y avoir que le Conseil d'Etat qui puisse rejeter l'opposition de la commune. S'il entend le faire, il doit faire un rapport divers et présenter un projet de résolution. Puis le Grand Conseil invite le Conseil d'Etat à rejeter. L'apport du contreprojet, c'est qu'en cas de vote défavorable de la population communale (référendum), alors l'outil proposé n'est pas une résolution mais un projet de loi dans lequel le Grand Conseil autorise le Conseil d'Etat à statuer sur l'opposition de la commune. Le Grand Conseil ne statue pas de manière définitive sur cette opposition, mais il permet au Conseil d'Etat de poursuivre le cours du processus et de statuer sur cette opposition communale. Le Grand Conseil ayant un droit de veto, il peut refuser de voter la permission au Conseil d'Etat de statuer sur l'opposition et le PLQ serait abandonné. En cas contraire, une acceptation du projet de loi par le Grand Conseil ouvrirait le droit à un référendum cantonal. La modification dans la dernière colonne de la page 11 concerne une simple modification de français qui ne change pas le fond de cet alinéa.

Quant à la modification de l'article 6, alinéa 17 (page 13 du tableau), elle permet que les PLQ qui valent tout ou partie plan de site suivent la même procédure.

S'agissant des dispositions transitoires, elles sont indiquées en texte bleu dans la dernière colonne du tableau (p. 14).

A l'art. 12, al. 10, il convient de rajouter le renvoi à l'alinéa 5.

Concernant l'alinéa 11, la suppression des deux négations rend le texte plus compréhensible. Finalement, les modifications d'autres lois tombent.

Un député Ve relève que l'intention de travailler de manière étroite avec les initiants pour déterminer quels étaient les scénarios envisageables en vue du retrait de l'initiative est à saluer. L'exercice était utile et il remercie le président du travail accompli. Le temps s'accélère. Il y a un engagement des initiants à retirer leur texte, mais il n'a rien vu d'écrit à ce sujet. Il n'y a pas non plus de positionnement formel du Conseil d'Etat ni de l'ACG. La commission fait au mieux compte tenu de ces différents flous. Sur la critique des initiants faite au PLQ, les choses ont déjà évolué. La concertation s'améliore et le processus pour faire des PLQ s'améliore aussi, on le voit avec des PLQ comme Bourgogne où ceux qui défendent le PLQ gagnent. Son groupe est satisfait de la première version du contreprojet et souhaite en rester à celle-ci. Il n'est pas opposé à de petites modifications qui ne font que préciser certains points. Cependant, il considère que la nouvelle version va créer une usine à gaz et va donner un outil extrêmement fort aux propriétaires qui formulent des PLQ. Il considère que les propriétaires seront amenés à instrumentaliser la concertation. Dans les périmètres où les fronts sont très opposés, cela compliquera la situation. Il faut l'accord de la majorité des propriétaires, sinon il y a une votation. Ensuite, il faut le préavis de la commune. Si les propriétaires se sont exprimés contre le projet, le communal devra avoir beaucoup de courage pour passer outre. Si le préavis de la commune est positif, il peut y avoir un référendum communal. Si c'est un non, alors le dossier peut arriver au Grand Conseil. A nouveau, il faudra que le Grand Conseil ait le courage de passer outre et, s'il le fait, il peut encore y avoir un référendum cantonal. Il comprend que le résultat auquel la commission arrive est le résultat de la crainte que représente cette initiative, mais les Verts pensent que cette initiative peut être combattue. Il pense que les partis peuvent réussir à s'opposer à cette initiative, plutôt que de proposer un contreprojet qui lui est très proche. Il n'est pas à exclure que les initiants ne retirent pas leur texte, et on se retrouverait avec une initiative usine à gaz et un contreprojet usine à gaz. Il invite la commission à amender le contreprojet initial par de petites corrections sans aller jusqu'à cette nouvelle version.

M. Pauli explique comment cela fonctionne dans la pratique : dans le droit cantonal genevois, il n'y a pas de retrait conditionnel d'une initiative. Elle peut être retirée au plus tard 30 jours après l'adoption du contreprojet par le Grand Conseil. Donc, si l'initiative n'est pas retirée 30 jours après l'adoption du contreprojet par le Grand Conseil, même si les initiants s'y étaient engagés, il y aura un vote sur l'initiative et sur le contreprojet. Si elle est retirée, alors il y a un référendum facultatif sur le contreprojet.

Le président ajoute avoir toujours dit de manière très claire aux initiants qu'ils devaient communiquer publiquement sur le fait qu'ils s'engagent à retirer leur initiative. Il indique que, si les initiants changent d'avis et ne la retirent finalement pas, alors ils auront fait preuve de leur mauvaise foi et il se dit très à l'aise à aller au vote pour recommander de refuser l'initiative et le contreprojet.

Un député UDC indique que son groupe est très content du consensus trouvé et soutient le contreprojet dans la mesure où il permet de retirer l'initiative. Si les initiants ne retireraient pas leur texte, alors l'UDC refuserait également tant l'initiative que le contreprojet.

Un député LC relève que la commission va voter sur un contreprojet qui aura comme conséquence de rallonger le processus des PLQ, il va certes renforcer la démocratie, mais aussi créer une usine à gaz. Cela étant, il remercie le président ainsi que M. Pauli du travail accompli et relève que, si cette initiative devait être votée, il n'y aurait plus aucune construction possible dans le canton. Selon lui, ce contreprojet a quand même quatre avantages : (1) il va inscrire dans une loi un processus qui lui semble tout à fait adéquat, (2) il arrive qu'un propriétaire promoteur mène la vie dure aux autres propriétaires dans un périmètre, et cela va permettre de rééquilibrer les forces, (3) la menace d'une votation amènera les parties à trouver le meilleur projet possible et (4) à partir du moment où le Grand Conseil peut se prononcer sous la forme d'une loi soumise à référendum, alors le Conseil d'Etat pourra être beaucoup plus ambitieux par rapport au renversement de la volonté du peuple communal. Celle-ci pourrait ainsi être défaite par la volonté du peuple cantonal. Il indique qu'il votera ce contreprojet.

Un député S remercie le président de son travail, ainsi que le département. Le parti socialiste regrette que le processus ait fini « dans le fossé ». Il rappelle qu'un contreprojet avait été établi par la commission. Les acteurs ont été auditionnés et puis les initiants sont revenus avec d'autres arguments, ce qui a poussé la commission à rédiger une nouvelle version du contreprojet. Selon lui, ce nouveau contreprojet a été élaboré dans la précipitation, sans auditionner les milieux concernés, notamment l'ACG. Le parti socialiste trouve problématique que de petits groupes de propriétaires puissent prendre tous les pouvoirs. Il considère que les initiants ont mené en bateau la commission et qu'ils sont parvenus à pousser la commission à proposer un contreprojet très différent de son contreprojet initial, raison pour laquelle son parti ne fait pas vraiment confiance aux initiants quant à leur promesse de retirer leur texte. Il confirme que son groupe est opposé à l'initiative. Il est prêt à aller au vote sur le premier contreprojet, mais pas sur la nouvelle version de celui-ci et se demande pourquoi la commission a travaillé aussi

longuement sur un contreprojet qui ne permettait de toute façon pas le retrait de l'initiative.

Le président trouve que c'est une bonne question. Il rappelle que les majorités ont changé. Pour le premier contreprojet, la commission a auditionné toutes les parties prenantes, y compris les communes. A la fin du processus, lors de leur dernière audition, les initiants ont dit que cela ne leur correspondait pas, mais qu'ils étaient ouverts à retirer le texte si certaines conditions étaient retenues. Il considère que le nouveau contreprojet auquel la commission arrive reste quand même meilleur que l'initiative.

Une députée Ve souligne que les initiants sont venus devant la commission et ont dit qu'ils étaient ouverts à retirer leur initiative, car ils reconnaissaient que leur texte était lacunaire. Aussi, ce que fait la commission, ce n'est pas juste de concrétiser ce que fait le département actuellement, mais c'est l'amélioration du texte des initiants afin de permettre le retrait de l'initiative. L'initiative est certes dangereuse, mais elle est lacunaire à plusieurs égards. Dans ce contreprojet, la commission a essayé de combler les lacunes et a essayé de satisfaire les initiants afin d'obtenir le retrait. Le risque de voir cette initiative acceptée par le peuple représente une peur très grande, certes, mais elle considère que les groupes politiques ont la responsabilité de faire en sorte que le système tienne. Elle regrette que ce contreprojet soit un contreprojet sparadrap. Elle estime que, si le Grand Conseil dans son ensemble s'oppose à l'initiative, il peut se faire entendre. Elle regrette que l'ACG n'ait pas été entendue sur la nouvelle version du contreprojet. Elle considère qu'il aurait été possible de dresser une liste complète des arguments qui s'opposent à l'initiative. Elle appelle tous les groupes à se mettre ensemble contre cette initiative plutôt que d'accepter ce contreprojet qui n'est pas idéal.

Un député MCG dit que, depuis le début du traitement de ce PL, son groupe est parfaitement en phase avec le groupe UDC.

Un député LJS indique que son groupe avait une préférence pour la première version du contreprojet. Cependant, comprenant les enjeux et les risques liés à l'initiative, la peur qu'elle séduise le peuple amène à privilégier le contreprojet dans sa version finale. L'initiative a permis à la commission d'élaborer un contreprojet consensuel qui permette au canton de garder la main sur l'aménagement. Le groupe LJS est prêt à adopter ce contreprojet, mais restera attentif au fait que l'initiative soit retirée.

Une députée PLR salue le travail effectué par la commission, son président et le département. Son groupe considère que ce contreprojet améliore l'information qui est donnée aux propriétaires qui sont les plus

concernés par les PLQ. En plus du fait que ces personnes pourront participer à la concertation, elles devront communiquer leur accord ou leur désaccord au projet. Si la votation communale devait avoir lieu, elle permettrait de diffuser l'information sur le projet de manière très large dans la commune. Ce débat qui aura lieu avant l'enquête publique permettra aussi de déclencher l'envie de certains habitants de participer à cette enquête publique. Le contreprojet rejoint les idées de base de l'initiative. Le PLR est satisfait de l'aboutissement de ce contreprojet tout en étant conscient que certains projets prendront plus de temps pour aboutir, mais il considère que ce sera toujours moins long qu'avec l'initiative.

5. Votes

Le président est conscient que ce contreprojet ne fait pas plaisir, mais cette version a le mérite de proposer un amendement qui permet le retrait de l'initiative. Chacun peut décider ce qu'il veut en son âme et conscience. Il propose de passer au vote sur la nouvelle version du contreprojet qui englobe les amendements indiqués précédemment.

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13358 :

Oui : 10 (2 MCG, 1 LJS, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)
 Non : 4 (3 S, 1 Ve)
 Abstentions : 1 (1 Ve)

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Titre et préambule pas d'opposition, adopté

Art. 1 pas d'opposition, adopté

Art. 5A, al. 1 (nouvelle teneur)

Par le département

¹ Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune ou des propriétaires concernés selon les modalités prévues par l'article 13A, alinéa 5, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 ; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les

particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.

pas d'opposition, adopté

Art. 5A, sous-note de l'al. 2 (nouvelle teneur)

Par la commune

pas d'opposition, adopté

Art. 5A, al. 4 (nouveau)

Dispositions communes

⁴ Afin d'élaborer un avant-projet de plan localisé de quartier, une première séance de discussion réunissant les particuliers intéressés est organisée par le département ou la commune concernée. Les propriétaires du périmètre pressenti sont invités à participer à cette séance par un pli recommandé, accompagné d'une note d'opportunité exposant les enjeux jusqu'ici identifiés. Les propriétaires d'immeubles ou titulaires de droits domiciliés en dehors du canton ne peuvent invoquer le défaut de réception de l'avis s'ils n'ont pas de mandataire à Genève, l'article 6, alinéa 2, lettres a à c, étant au surplus applicable par analogie. Le processus de concertation peut ensuite être engagé.

pas d'opposition, adopté

Art. 5A, al. 5 début de l'alinéa (nouveau)

Processus de concertation

⁵Le processus de concertation visé aux alinéas précédents comporte en principe les ~~trois~~ quatre phases suivantes :

pas d'opposition, adopté

Art. 5A, al. 5, let. a (nouveau)

a) La phase de lancement a pour objectif d'informer la population de l'intention d'élaborer un projet de plan localisé de quartier et de présenter les modalités d'une démarche de concertation adaptée au contexte et aux enjeux qui y sont liés.

pas d'opposition, adopté

Art. 5A, al. 5, let. b (nouveau)

b) La phase de déploiement suit en principe la démarche de concertation définie lors de la phase précédente. Elle peut évoluer en fonction de l'avancement des discussions et des développements du projet. L'ensemble des documents discutés lors de cette phase est rendu public par des moyens appropriés. Leur publication est assurée au fur et à mesure, en particulier par leur mise en ligne, sur le site internet de l'Etat, de la plateforme publique de participation citoyenne pour Genève et sa région.

pas d'opposition, adopté

Art. 5A, al. 5, let. c (nouveau)

c) La phase de restitution vise à présenter publiquement les apports de la démarche de concertation au projet et les éventuels arbitrages effectués. Elle clôt le processus de concertation.

pas d'opposition, adopté

Art. 5A, al. 5, let. d (nouveau)

d) Le projet de plan localisé de quartier fait ensuite l'objet d'une consultation de 30 jours auprès des propriétaires des terrains compris dans son périmètre, en vue de déterminer si ce projet dispose de l'accord de la majorité absolue, en surface et en nombre, de ceux-ci. Leur silence vaut approbation sans réserve et les titulaires d'une propriété collective ne disposent ensemble que d'une seule voix. En cas d'égalité des voix, l'accord en nombre des propriétaires est réputé donné. En l'absence d'accord de la majorité absolue des propriétaires concernés, une votation communale est organisée par le canton, ~~dans un délai de 6 mois maximum~~ à la prochaine échéance utile, demandant au corps électoral communal s'il est favorable ou non à ce projet de plan. Le résultat de cette consultation des propriétaires et, le cas échéant du corps électoral, est communiqué à la commune au plus tard à l'ouverture de l'enquête publique visée à l'article 6, alinéa 1.

Oui : 10 (2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC, 1 LJS)

Non : 5 (3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

L'art. 5A, al. 5, let. d (nouveau) est adopté.

Art. 5A, al. 5, fin de l'alinéa (nouveau)

⁵ L'ensemble des documents, procès-verbaux et arbitrages effectués lors du processus de concertation subséquent est rendu public.

pas d'opposition, adopté

Art. 5A, al. 6 (nouveau)

⁶ Le processus de concertation suivi et les actes pris dans ce cadre sont sans effets juridiques. Ils ne sont pas sujets à recours et ne peuvent entraîner l'invalidation ultérieure du plan.

pas d'opposition, adopté

Art. 5A, al. 7 (nouveau)

⁷ En cas de plan localisé de quartier prévoyant un ou plusieurs sous-périmètres au sens de l'article 3, alinéa 2, les alinéas 4 et 5 ne s'appliquent pas à l'élaboration des avant-projets de plans localisés de quartier ultérieurs.

pas d'opposition, adopté

Art. 6, al. 11 (nouvelle teneur) et 17 (nouveau)

¹¹ Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10. Dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet en cas de préavis communal défavorable ensuite d'un référendum communal et si le Conseil d'Etat entend la rejeter, il saisit préalablement le Grand Conseil d'un projet de loi l'autorisant à statuer sur cette opposition. Le Grand Conseil l'accepte ou le refuse en principe dans un délai de 4 mois. S'il demande des modifications,

le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Si la loi est adoptée et entre en force, il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10

pas d'opposition, adopté

¹⁷ Les alinéas 1, 4 et 11, ainsi que l'article 5A, alinéas 4 à 7, sont également applicables aux projets de plans localisés de quartier dont le périmètre est sis en partie en zone ordinaire et aux projets de plans localisés de quartier valant en tout ou partie plan de site.

pas d'opposition, adopté

Art. 12, al. 10 et 11 (nouveaux) – Dispositions transitoires

Modification du ... (à compléter)

¹⁰ Les modifications apportées à l'article 5A, alinéas 1, 4 et 5 par la loi 13358 modifiant la loi générale sur les zones de développement, du ... (date à compléter), ne s'appliquent pas aux projets de plans localisés de quartier dont l'élaboration a déjà été engagée au moment de son entrée en vigueur.

¹¹ Les modifications apportées à l'article 6 par la loi 13358 modifiant la loi générale sur les zones de développement, du ... (date à compléter), ne s'appliquent pas aux projets de plans localisés de quartier dont la procédure d'adoption est en cours ou terminée au moment de son entrée en vigueur.

pas d'opposition, adopté

Art. 2 Entrée en vigueur

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

pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 13358 :

Oui :	10 (2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC, 1 LJS)
Non :	5 (3 S, 2 Ve)
Abstentions :	–

Le PL 13358 est accepté par 10 oui et 5 non.

Catégorie de débat préavisée : II (40 minutes)

6. Commentaire article par article

Afin de faciliter la compréhension des dispositions qui composent le projet de loi (n° à compléter) tel qu'adopté, le présent rapport est complété par un commentaire article par article.

Article 5A Elaboration du projet de plan localisé de quartier

A titre liminaire, l'article 5A étant complété de 3 alinéas nouveaux, il est apparu judicieux d'adapter sa note et ses sous-notes, cette disposition visant en fin de compte à préciser les modalités d'élaboration du projet de plan localisé de quartier.

Ad alinéa 1

L'article 5A, alinéa 1 LGZD est complété d'une phrase précisant que le projet de PLQ est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune « *ou des propriétaires concernés selon les modalités prévues par l'article 13A, alinéa 5 LaLAT* ». Il s'agit d'une formalisation de la pratique existante, étant rappelé que la législation actuelle donne aux propriétaires la possibilité de demander au Conseil d'Etat l'élaboration d'un projet de PLQ. C'est le lieu de préciser qu'« *en règle générale, les éléments d'un projet de plan localisé de quartier sont déterminés à partir de l'analyse des composantes de la demande de renseignement* » (art. 2, al. 2 RGZD¹), qui doit être accompagnée de sa réponse fournie par le département au sens de l'article 5, alinéa 4 LCI² et être contresignée par la majorité, en surface et en nombre, des propriétaires et

¹ Règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement, du 20 décembre 1978 (RSG L 1 35. 01 ; ci-après RGZD)

² Loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (RSG L 5 05 ; ci-après LCI)

ayants droit des terrains directement concernés (art. 13A, al. 2, 2^e phrase LaLAT³). A noter que la demande de renseignement visant à l'élaboration d'un projet de PLQ fait l'objet d'une publication spéciale dans la Feuille d'avis officielle (art. 5, al. 4, 2^e phrase LCI).

Ad alinéa 4

Cette disposition vaut pour les trois autorités initiatrices possibles d'un projet de PLQ, à savoir le département (al. 1), la commune (al. 2) ou encore, indirectement, le Grand Conseil, invitant par voie de motion le département à procéder à l'élaboration d'un tel projet (al. 3). L'élaboration proprement dite de l'avant-projet de PLQ intervient la plupart du temps après la réponse du département à une demande de renseignement, lorsqu'une telle demande est déposée. La décision même d'élaborer un avant-projet de PLQ repose actuellement sur une note d'opportunité exposant les enjeux identifiés. Le nouvel article 5A, alinéa 4, impose au département ou à la commune concernée de faire précéder le processus de concertation décrit à l'alinéa 5 par l'organisation d'une première séance de discussion avec les propriétaires du périmètre pressenti, lesquels seuls reçoivent à cette occasion un pli recommandé leur communiquant cette note, afin de commencer l'élaboration de l'avant-projet (cf. 2^e phrase).

Ad alinéa 5

La notion de « *processus de concertation* » reste inchangée dans son principe par rapport au droit actuel. Comme lors de son introduction dans la LGZD en 2015, le but d'un tel processus reste de donner l'occasion à l'ensemble des intéressés d'être tenu informé et de pouvoir s'exprimer aussi vite que possible et participer ainsi, dans une certaine mesure, à la définition de l'image d'urbanisation recherchée, ceci à un stade du processus d'urbanisation antérieur à celui de la mise à l'enquête publique du projet de PLQ. Ceci, dans l'espoir de parvenir à la définition d'un projet qui ait de meilleures chances d'être bien compris et reçu par l'ensemble des intéressés. Il est cependant bien clair que la notion de « *processus de concertation* » n'implique pas une obligation de résultat, en ce sens que le projet issu d'un tel processus n'a pas à devoir être accepté par tout un chacun, ce qui serait quasiment impossible et antinomique avec la notion même de plan d'affectation. Un tel instrument ne peut qu'être le fruit d'une pesée d'intérêts souvent contradictoires, dont certains sont nécessairement appelés à devoir

³ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après LaLAT)

peu ou prou céder le pas sur d'autres, qui ne pourront être pleinement satisfaits, l'autorité de planification devant nécessairement trancher à divers stades de la procédure en vue de permettre l'avancement du projet⁴.

La loi actuelle ne fixe aucune règle particulière quant à la façon dont doit se dérouler ce processus de concertation.

L'alinéa 5 nouveau précise désormais que le processus de concertation comporte en principe quatre phases (lettres a à d).

En fin d'alinéa, il est indiqué que l'ensemble des documents, procès-verbaux et arbitrages effectués lors du processus de concertation est rendu public, en ce sens qu'ils figureront au dossier consultable par les tiers.

Lettres a, b et c

Les trois phases visées par ces lettres n'imposent pas davantage que le droit actuel de démarche précise, avec un nombre fixe de séances d'ateliers ou autres, qui devrait impérativement être suivie pour chaque PLQ particulier. Les lettres a, b et c se contentent de rappeler les grandes lignes usuelles d'un processus de concertation a priori propre à favoriser la définition d'un projet qui ait de meilleures chances d'être bien compris et reçu par l'ensemble des intéressés. Ainsi, en principe, un processus de concertation comporte notamment une phase de lancement, suivie d'une phase de déploiement et d'une phase de restitution.

La phase de lancement a essentiellement pour objectif d'informer la population de l'intention d'élaborer un projet de plan localisé de quartier et de présenter les modalités d'une démarche de concertation adaptée au contexte et aux enjeux qui y sont liés. Elle s'inscrit dans la continuité de la discussion entamée avec les propriétaires et particuliers intéressés quant aux enjeux décrits dans la note d'opportunité (alinéa 4) et permet, le cas échéant, de la poursuivre avec ceux-ci, en incluant les habitants et voisins du quartier, ainsi que les associations et la commune.

La phase de déploiement, décrite par la lettre b, n'appelle pas de commentaire particulier. Elle est propre à chaque projet.

La phase de restitution vise à présenter publiquement les apports de la démarche de concertation au projet et les éventuels arbitrages effectués. Elle clôt le processus de concertation au sens strict, dans la mesure où elle débouche sur une version du projet de PLQ, sur laquelle les propriétaires des terrains sont appelés à se prononcer (alinéa 5, lettre d).

⁴ MGC 22-23 et 29 janvier 2015, session I (92/162)

Lettre d

La lettre d décrit la dernière phase du processus de concertation au sens large, visé à l'alinéa 5. Elle implique que la version du projet de PLQ issue du processus de concertation au sens strict, résultant des trois phases précitées, fasse l'objet d'une consultation de 30 jours auprès des propriétaires des terrains compris dans son périmètre, en vue de déterminer si ce projet dispose de l'accord de la majorité absolue, en surface et en nombre, de ceux-ci. A défaut, une votation communale est organisée par le canton, à la prochaine échéance utile, demandant au corps électoral communal s'il est favorable ou non à ce projet de plan.

Ce vote a une portée purement consultative. Un éventuel avis défavorable du corps électoral communal, qui donnerait quittance à la majorité des propriétaires elle-même défavorable au projet de PLQ, n'empêcherait pas l'autorité cantonale d'aller néanmoins de l'avant avec la procédure d'adoption de ce plan en ouvrant l'enquête publique, le cas échéant après avoir apporté les modifications qu'elle jugerait utiles.

Ad alinéa 6

Comme rappelé plus avant, le processus de concertation a été introduit en 2015 dans l'espoir de parvenir à la définition d'un projet qui ait de meilleures chances d'être bien compris et reçu par l'ensemble des intéressés lors de la procédure d'adoption du projet de PLQ, fixée par l'article 6 LGZD, comportant plusieurs étapes formelles, soit notamment une enquête publique, un préavis du Conseil municipal sous forme de délibération sujette à référendum facultatif et à une procédure d'opposition. Il ne s'agissait pas d'ajouter une étape formelle, encore moins qui soit susceptible d'empêcher la possibilité pour l'autorité cantonale d'entamer la procédure d'adoption d'un projet de PLQ par l'ouverture de l'enquête publique visée à l'article 6, alinéa 1 LGZD, ou encore de donner lieu à de nouveaux griefs pouvant aboutir à l'invalidation d'un PLQ, une fois celui-ci adopté.

C'est dans cet esprit que l'alinéa 6 précise que le processus de concertation au sens large suivi et les actes pris dans ce cadre sont sans effets juridiques. Ils ne sont pas sujets à recours et ne peuvent entraîner l'invalidation ultérieure du plan.

Ad alinéa 7

En cas de plan localisé de quartier prévoyant un ou plusieurs sous-périmètres au sens de l'article 3, alinéa 2, la procédure prévue à l'alinéa 4 est réputée avoir eu lieu, les éléments définis par le PLQ

d'ensemble ne pouvant plus être remis en cause lors de l'élaboration des PLQ portant sur ces sous-périmètres. Partant, l'article 5A, alinéa 7, prévoit que les alinéas 4 et 5 ne s'appliquent pas à l'élaboration des avant-projets de plans localisés de quartier ultérieurs.

Ad article 6, alinéa 11

Dans l'hypothèse où une commune a formé opposition à un projet de PLQ et où le Conseil d'Etat entend la rejeter, la règle actuelle demeure : le Grand Conseil statue sur celle-ci, sous forme de résolution. En pratique, plus précisément, il invite – ou non – le Conseil d'Etat à la rejeter, ce dernier étant la seule autorité habilitée à trancher l'ensemble des oppositions, étant rappelé que l'article 33, alinéa 4 LAT⁵ exige du droit cantonal qu'il désigne une autorité de recours unique.

L'article 6, alinéa 11 nouvelle teneur introduit une nouvelle règle qui vise l'hypothèse « *où une commune a formé une opposition au projet en cas de préavis communal défavorable ensuite d'un référendum communal et si le Conseil d'Etat entend la rejeter* ». Dans ce cas très particulier, le Conseil d'Etat doit alors saisir le Grand Conseil, non pas d'un projet de résolution, mais d'un projet de loi l'autorisant à poursuivre la procédure, soit à statuer sur cette opposition. Le Grand Conseil doit alors accepter ou refuser ce projet de loi. Dans le cadre de la procédure d'adoption du PLQ, la loi acceptée correspond à une décision incidente au sens de l'article 57, lettre c LPA⁶. Ceci dans la mesure où une telle décision ne tranche pas au fond sur l'opposition formée par la commune, tâche qui revient au seul Conseil d'Etat en application de l'article 6, alinéa 10 LGZD. La loi résultant de ce processus sera par contre assujettie au référendum facultatif cantonal.

Ad article 6, alinéa 17

Certains PLQ élaborés en zone de développement valent également en tout ou partie plan de site ou ont un périmètre sis en partie en zone ordinaire. Pour ces plans, il pourrait dès lors y avoir un doute quant à la procédure à suivre, dans la mesure où la procédure d'adoption des PLQ en zone ordinaire ou des plans de site est en principe régie par des lois (LExt⁷ et LPMNS⁸) qui

⁵ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; ci-après LAT)

⁶ Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

⁷ Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (RSG L 1 40 ; ci-après LExt)

ne comportent pas l'équivalent des nouvelles dispositions introduites par le présent projet de loi (art. 5A, alinéas 4 à 7, et 6, alinéa 11 en particulier). Afin de dissiper ce doute, l'alinéa 17 précise que ces règles sont également applicables à ces projets de plans.

Ad article 12, alinéa 10

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, il y a lieu de présumer que la procédure d'adoption d'un certain nombre de projets de PLQ sera déjà engagée. Il en ira de même de certains avant-projets de PLQ dont la procédure d'élaboration aura déjà été engagée. Une disposition transitoire réglant la situation de ces projets et avant-projets de PLQ est dès lors nécessaire, afin d'éviter que les nouvelles dispositions prévues ne bloquent l'avancement de ces processus et procédures.

S'agissant des modifications apportées à l'article 5A, alinéa 1 et surtout alinéa 4, impliquant l'organisation d'une première séance précédant le processus de concertation avec les propriétaires concernés, avisés par un pli recommandé accompagné d'une note d'opportunité, il est plus délicat de déterminer le moment précis où débute l'élaboration d'un avant-projet de PLQ. En effet, en l'état de la législation et dans la pratique, il n'existe pas d'acte formel susceptible de déterminer ce moment. En principe, les avant-projets de PLQ se fondent sur les éléments de réponse apportés aux demandes de renseignement déposées par les propriétaires. Toutefois, il y a des cas où l'élaboration d'un avant-projet de PLQ ne repose pas sur une demande de renseignement et est le fait du département ou d'une commune. Dans ces circonstances, l'article 12, alinéa 10, renonce à fixer formellement « l'engagement » de l'élaboration d'un avant-projet de PLQ après la réponse du département à une demande de renseignement.

L'article 12, alinéa 10, retient ainsi que l'article 5A, alinéas 1, 4 et 5, ne s'applique pas aux projets de PLQ « dont l'élaboration a déjà été engagée » au moment de son entrée en vigueur. Il reviendra au département ou à la commune concernée d'évaluer au cas par cas si la démarche plus avant citée, soit l'organisation d'une première séance précédant le processus de concertation avec les propriétaires concernés, avisés par un pli recommandé accompagné d'une note d'opportunité, fait encore sens ou si l'on doit considérer que l'élaboration de cet avant-projet a déjà commencé et se trouve à un stade trop avancé pour procéder à cet exercice. Dans tous les cas de figure, si le processus de concertation au sens de l'article 5A dans sa teneur

⁸ Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976 (RSG L 4 05 ; ci-après LPMNS)

actuelle a déjà été entamé, il est clair que l'élaboration de l'avant-projet de PLQ doit être considérée comme engagée, l'article 5A, alinéas 4 et 5, ne s'appliquant alors pas.

Ad article 12, alinéa 11

S'agissant de l'article 6, nouvelle teneur, il apparaît judicieux de retenir l'ouverture de la procédure d'opposition comme étant le stade pertinent à partir duquel cette disposition ne s'applique pas. En d'autres termes, les projets de plans qui ont déjà fait l'objet d'une procédure d'opposition ne sont pas soumis à cette nouvelle règle.

7. Annexes

- 1) *Amendements des initiants suite au contreprojet*
- 2) *Amendements Dugerdil et Florey (21-22.09.23) repris à leur compte par les initiants le 31.10.23*
- 3) *Prise de position de l'ACPG (16.11.23)*
- 4) *Avis de droit complété de M^e Brückner (25.01.24)*
- 5) *Tableau de travail de la sous-commission (11.03.24)*
- 6) *Prise de position des initiants suite aux travaux de la sous-commission (14.03.24)*
- 7) *Amendement du président de la commission (20.03.24)*
- 8) *Prise de position des initiants suite à l'avis de la DAJ (26.03.24)*
- 9) *Tableau de travail de la sous-commission (27.03.24)*

**Projet de loi modifiant la loi
générale sur les zones de
développement (LGZD – L 1 35)**
(Contreprojet à l'IN 176)

L 1 35

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

Art. 1 **Modifications**

La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, est modifiée comme suit :

Art. 5A, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 4 (nouveau), 5 (nouveau) et 6 (nouveau).

¹ Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune ou des propriétaires concernés selon les modalités prévues par l'article 13A al. 5 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.

⁴ **Avant** d'élaborer un avant-projet de plan localisé de quartier, une première séance de discussion réunissant les particuliers intéressés est organisée par le département **et/ou** la commune concernée. Les propriétaires du périmètre pressenti sont invités à participer à cette séance par un pli recommandé, accompagné d'une note d'opportunité exposant les enjeux jusqu'ici identifiés. Les propriétaires d'immeubles ou titulaires de droits domiciliés en dehors du canton ne peuvent invoquer le défaut de réception de l'avis s'ils n'ont pas de mandataire à Genève, l'article 6 alinéa 2 lettres a à c étant au surplus applicable par analogie. **Une seconde séance a lieu pour recueillir les propositions des particuliers intéressés suite à la première séance explicative. Le département détermine si d'autres séances sont nécessaires.**

5. Les séances organisées par le département **et/ou** les communes concernées doivent faire l'objet de procès-verbaux détaillés qui seront transmis aux participants des séances dans un délai de 30 jours. L'ensemble des documents et arbitrages effectués lors du processus de concertation est rendu public.

6. L'avant-projet de plan localisé de quartier doit au moins recueillir un accord de la majorité absolue des propriétaires concernés mentionnée dans un procès-verbal de séance.

Art. 6, al. 4bis (nouveau) et 4ter (nouveau), 11 (abrogé) et 17 (nouveau)

4bis Le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments. Le préavis, y compris en cas de silence de l'autorité municipale, fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.

4ter En cas de préavis défavorable ou d'aboutissement d'un référendum s'opposant à un préavis favorable, le département devra modifier le projet en s'efforçant de mieux tenir compte des attentes de la commune et de la population. Les étapes prévues à l'art. 5A de la présente loi s'appliquent au projet ainsi modifié par le département.

11 abrogé

¹⁷ L'alinéa 11 et l'article 5A, alinéa 4 sont également applicables aux projets de plans localisés de quartier dont le périmètre est sis en partie en zone ordinaire et aux projets de plans localisés de quartier valant en tout ou partie plan de site.

Art 12, al. 10 (nouveau) - Disposition transitoire***Modification du (à compléter)***

¹⁰ Les modifications apportées par la loi (n° à compléter) modifiant la loi générale sur les zones de développement, du (date à compléter), s'appliquent aux projets de plans localisés de quartier qui, au moment de son entrée en vigueur ne font pas ou n'ont pas encore fait l'objet d'une enquête publique.

ANNEXE 2

De : Alain Burri <ab@absa.pro>

Envoyé : mardi, 31 octobre 2023 18:20

À : Genecand Adrien (GC) <Adrien.Genecand@gc.ge.ch>

Cc : Christian Gottschall (cgottschall@sunrise.ch) <cgottschall@sunrise.ch>

Objet : Amendement PL13358 corrigée selon les remarques de la commission d'aménagement du 27 septembre 2023...

Cher Monsieur Le Président de la Commission d'Aménagement,

Suite à la dernière Commission d'Aménagement du 27 septembre 2023, nous avons pris en compte les remarques des diverses parties en présence et modifié en conséquence notre amendement que vous trouverez ci-joint à cet E-mail.

Cette proposition a pour but de prévoir un consensus au tout début de l'élaboration d'un PLQ pour que son adoption puisse ensuite se faire plus rapidement.

Nous restons à votre entière disposition pour en rediscuter si besoin.

Idem si voyez encore d'autres modifications à apporter.

Cette proposition a été élaborée et relue avec nos avocats mais nous vous proposons de la faire étudier par d'autres juristes/avocats afin d'en vérifier sa pertinence ou de l'améliorer encore.

Veuillez croire, cher Monsieur le Président, à notre meilleure considération.

Alain Burri

Président d'Urbadem



DEMANDE D'AMENDEMENTS

Présentée par Lionel Dugerdil, Stéphane Florey

- 240 **IN 176-C** a) Rapport de la commission d'aménagement du canton chargée de rédiger un contreprojet à l'initiative populaire cantonale 176 « Pour un urbanisme plus démocratique à Genève »
- PL 13358** b) Projet de loi de Fabienne Monbaron, Adrien Genecand, Dilara Bayrak, Thierry Cerutti, Sébastien Desfayes, Lionel Dugerdil, Raphaël Dunand, David Martin, Daniel Noël, Geoffray Sirolli, Gabriela Sonderegger, Vincent Subilia, Nicole Valiquier Greuccio modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 135) (Contreprojet à l'IN 176)

TEXTE

Art. 5A, al. 4 et 5 (nouvelle teneur) et al. 6 (nouveaux).

⁴ Avant d'élaborer un **avant**-projet de plan localisé de quartier, une première séance de discussion réunissant les particuliers intéressés est organisée par le département et/ou la commune concernée. Les propriétaires du périmètre pressenti sont invités à participer à cette séance par un pli recommandé, accompagné d'une note d'opportunité exposant les enjeux jusqu'ici identifiés. Les propriétaires d'immeubles ou titulaires de droits domiciliés en dehors du canton ne peuvent invoquer le défaut de réception de l'avis s'ils n'ont pas de mandataire à Genève, l'article 6 alinéa 2 lettres a à c étant au surplus applicable par analogie. Une seconde séance a lieu pour recueillir les propositions des particuliers intéressés suite à la première séance explicative. Le département détermine si d'autres séances sont nécessaires.

⁵ Les séances organisées par le département et/ou les communes concernées doivent faire l'objet de procès-verbaux détaillés qui seront transmis aux participants des séances dans un délai de 30 jours. L'ensemble des documents et arbitrages effectués lors du processus de concertation est rendu public.

⁶ Le **avant**-projet de plan localisé de quartier doit au moins recueillir un accord de la majorité absolue des propriétaires concernés mentionnée dans un procès-verbal de séance.

Art. 6, al. 5 et 6 et 7 (nouveaux, les al. 5 à 16 anciens devenant les al. 8 à 19), al. 14 (nouveau, ancien al. 11) ~~al. 13 (abrogé, ancien al. 11)~~ et ~~19-20~~ (nouveau)

⁵ Le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments. Le préavis, y compris en cas de silence de l'autorité municipale, fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.

⁶ En cas de préavis défavorable ou d'aboutissement d'un référendum s'opposant à un préavis favorable, le département devra modifier le projet en s'efforçant de mieux tenir compte des attentes de la commune et de la population. Les étapes prévues à l'article 5A de la présente loi s'appliquent au projet ainsi modifié par le département.

7 En cas de deuxième préavis défavorable de la Commune ou de deuxième refus de la population par référendum faisant suite aux modifications du Conseil d'Etat, la procédure d'adoption du projet de plan localisé de quartier suivra son cours, étant précisé que le Grand Conseil pourra être appelé à se prononcer par résolution, en cas d'opposition, conformément à l'alinéa 14 ci-dessous.

14 Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend le rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 13. **Dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet en cas de préavis communal défavorable ensuite d'un référendum communal et si le Conseil d'Etat entend le rejeter, il saisit préalablement le Grand Conseil d'un projet de loi l'autorisant à statuer en ce sens sur cette opposition.** Le Grand Conseil vote en principe dans un délai de 4 mois. S'il demande des modifications, le Conseil

d'Etat doit modifier le plan en conséquence. **Si la loi est adoptée et entre en force**, il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 13.

²⁰ L'alinéa 14 et l'article 5A, alinéa 4 sont également applicables aux projets de plans localisés de quartier dont le périmètre est sis en partie en zone ordinaire et aux projets de plans localisés de quartier valant en tout ou partie plan de site.

Art. 12, al. 10 (nouvelle teneur) et al. 11 (biffé) – Disposition transitoire

Modification du ... (à compléter)

¹⁰ Les modifications apportées par la loi 13358 modifiant la loi générale sur les zones de développement, du ... (*date à compléter*), s'appliquent aux projets de plans localisés de quartier qui, au moment de son entrée en vigueur, ne font pas ou n'ont pas encore fait l'objet d'une enquête publique.



Commission d'aménagement du canton
Secrétariat général du Grand Conseil
Case postale 3970
1211 Genève 3

A l'attention de M. Adrien Genecand
Président

Genève, le 16 novembre 2023
P/3.3.6/

**Prise de position de l'APCG relative à la proposition de contre-projet à l'IN 176
« Pour un urbanisme plus démocratique à Genève »**

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les commissaires,

Nous faisons suite à l'audition de l'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG), le mercredi 1^{er} novembre 2023, sur la proposition de contre-projet de la commission à l'IN 176 qui nous a récemment été transmise.

L'APCG est une association professionnelle constituée d'une quarantaine de membres exerçant en tant que promoteurs, développeurs et/ou constructeurs immobiliers. L'association représente une part prépondérante des projets de construction menés par le secteur privé dans le canton de Genève, notamment en zone de développement. A ce titre, nos membres sont souvent initiateurs et participent activement à l'élaboration des plans localisés de quartier (PLQ) avec les autorités.

Pour rappel, l'APCG a déjà été auditionnée en février 2023 sur l'IN 176 elle-même et nous réaffirmons notre prise de position initiale, à savoir que l'IN 176 est selon nous source potentielle de blocages extrêmement défavorables au développement harmonieux du canton et à la mise en œuvre du Plan directeur cantonal. C'est pour cette raison que nous préconisons qu'un contre-projet soit proposé, tenant compte des préoccupations des initiants pour davantage de concertation.

Un contre-projet qui modifierait la procédure actuelle d'adoption des PLQ doit garantir, d'une part une sécurité juridique que l'IN 176 met à mal, et d'autre part, ne pas rallonger les procédures qui sont déjà les plus longues de Suisse.

A la lecture du contre-projet proposé par la commission, ces deux critères nous semblent parfaitement remplis, dans la mesure où il évite la procédure en circularité sans fin qu'instituerait l'IN 176, objet de notre principale critique.

D'autre part, il répond au souhait d'une concertation élargie des initiants, avec l'introduction d'une première séance de discussion, au stade de l'avant-projet déjà, avec les propriétaires du périmètre concernés, contactés individuellement et directement par le département. A notre connaissance, cette préconsultation individuelle est unique en Suisse.

La nouvelle procédure prévoit également la saisie du Grand Conseil au moyen d'un projet de loi du Conseil d'État, dans le cas où ce dernier envisagerait de rejeter un préavis communal défavorable issu d'un référendum communal. Cette nouvelle manière de procéder allongerait certes sensiblement la procédure, mais serait compensé par le regain de légitimité populaire d'adoption du PLQ, tout en préservant la compétence cantonale de l'aménagement du territoire.

Le projet de loi évite enfin qu'un PLQ en force, ayant fait préalablement l'objet d'une enquête technique et d'une enquête publique, puisse ultérieurement être modifié à tout moment, ce qui porterait une atteinte insoutenable au principe de la stabilité des plans et à la sécurité juridique que tout administré est en droit d'attendre.

Nous maintenons également notre proposition formulée dans notre première prise de position, de pouvoir préciser, à l'art 5A al. 1 de la Loi générale sur les zones de développement (LGZD) actuelle, la notion des participants au processus de concertation, en supprimant le terme « habitants », et en ajoutant que les personnes concernées sont les voisins directs du périmètre concernés. Par ailleurs, les associations doivent être les associations directement concernées.

Nous restons à votre disposition dans le cas où il devait y avoir une évolution des propositions mais ne pouvons que recommander d'accepter ce contre-projet, qui est une alternative crédible à l'IN 176, répondant également selon nous aux attentes des initiants.

Tout en restant à votre disposition pour tout complément d'information, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les commissaires, à nos sentiments distingués.



Romain LAVIZZARI
Président



Valentine PILLET
Vice-Présidente

**AVIS DE DROIT
CONFIDENTIEL**

A : **Grand Conseil de la République et canton de Genève**
Commission d'aménagement du canton

De : Me Samuel Brückner

Objet : **Nécessité de reprendre la procédure d'adoption d'un PLQ en cas de
modification du projet**
Analyse du droit cantonal actuel, de l'IN 176 et du contreprojet PL 13358

Date : 25 janvier 2024¹
X2104684.docx

I. OBJET DE L'AVIS DE DROIT

1. Le cadre procédural fixé par le droit genevois pour l'élaboration et l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ) fait actuellement l'objet de débats portant en particulier sur le degré de participation de la population, des communes et du corps électoral préalable à la prise de décision par le Conseil d'Etat.
2. Dans ce contexte, une initiative populaire intitulée « *Pour un urbanisme plus démocratique à Genève* », enregistrée sous le numéro IN 176, a été déposée auprès de la Chancellerie le 25 août 2020 après avoir récolté le nombre requis de signatures.

En substance, cette initiative tend à une modification de la LGZD² pour offrir aux « propriétaires concernés » la possibilité de solliciter l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un PLQ.

L'initiative entend également donner une portée (plus) contraignante, pour les autorités cantonales, aux préavis communaux rendus au cours de la phase d'adoption d'un PLQ. Concrètement, un préavis communal défavorable – qu'il émane directement du Conseil municipal ou résulte de l'acceptation d'un référendum contre

¹ Le présent avis a fait l'objet d'une première version datée du 15 décembre 2023, ici complétée en fonction des questions complémentaires posées par la Commission.

² Loi générale sur les zones de développement (LGZD RSGE L 135).

un préavis positif – impliquerait qu'un nouveau projet de PLQ soit élaboré, soit par la commune soit par d'autres parties intéressées et proposé au Conseil d'Etat.

3. Le Grand Conseil a décidé d'opposer un contreprojet à l'IN 176 sous la forme d'un projet de loi (PL 13358) qui est actuellement examiné par la commission de l'aménagement. Ce projet reprend les dispositions de l'initiative sur les possibilités supplémentaires offertes aux propriétaires concernés pour susciter une évolution du cadre de planification de leur parcelle. En revanche, la force plus contraignante des préavis communaux n'est pas conservée.

Des propositions d'amendements de ce projet de loi ont été déposées. Ces amendements introduiraient de nouvelles dispositions augmentant la participation du public et reprendraient, en substance, les dispositions de l'IN 176 quant au caractère contraignant des préavis communaux. Un préavis communal défavorable devrait ainsi être pris en compte dans le cadre d'une nouvelle version du projet de PLQ, l'arbitrage final étant cas échéant assuré par le Grand Conseil, comme le prévoit le droit actuel.

4. Dans le cadre de ses travaux, la commission souhaite notamment obtenir des précisions sur la notion de « *modifications essentielles* » d'un projet de PLQ contenue à l'actuel art. 6 al. 7 LGZD.

Sous le titre « Modification d'un projet de plan localisé de quartier en cours de procédure », cette disposition prévoit en effet que :

« Seules les modifications essentielles du projet de plan localisé de quartier, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure ».

Il s'agit de déterminer quels changements effectués dans un projet PLQ nécessitent d'interrompre le processus d'adoption en cours. Par ailleurs, lorsqu'un cas d'interruption survient, il convient de déterminer à quel stade – avant-projet, enquête publique, opposition – la procédure doit être à nouveau engagée.

5. Comme convenu dans le cadre de la définition du périmètre du présent avis de droit, les questions examinées seront les suivantes :
 1. *Etat des lieux du droit actuel et des cas de mise en œuvre de l'obligation d'engager une nouvelle procédure (art. 6 al. 7 LGZD).*
 2. *Analyse succincte des effets de l'IN 176 sur le cadre légal genevois existant quant aux conséquences d'une modification d'un projet de PLQ en cours de procédure.*
 3. *Analyse succincte des effets, quant aux conséquences d'une modification d'un projet de PLQ en cours de procédure, sur le cadre légal genevois existant :*
 - 3.1 *du contreprojet PL 13358 ;*
 - 3.2 *des amendements proposés au contre-projet.*
 4. *Analyse des contraintes procédurales posées par le droit fédéral en matière d'adoption de plans localisés de quartier et délimitation des possibilités de*

- 3 -

limiter l'obligation de recommencer la procédure d'adoption en cas de modification du projet.

6. Après avoir rappelé la procédure actuelle d'adoption d'un PLQ (ci-dessous II) et le cadre normatif imposé par le droit fédéral en matière de participation à l'élaboration des plans d'affectation (ci-dessous III), nous examinerons le droit cantonal (ci-dessous IV) et les effets des modifications proposées (ci-dessous V). Cet examen sera concentré sur les circonstances qui doivent conduire à ce qu'une procédure d'approbation en cours doive être interrompue et recommencée pour garantir la participation. Une synthèse des réponses aux questions décrites ci-dessus sera également proposée (ci-dessous VI).
7. La présente analyse est basée sur les documents officiels disponibles sur le site du Grand Conseil ainsi que sur la demande d'amendements au PL 13358 des 21 et 22 septembre 2023, communiquée par courriel du 2 novembre 2023.

* * *

II. RAPPEL DE LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION ET D'ADOPTION D'UN PLQ

8. A titre liminaire, il apparaît utile de faire un bref rappel du processus d'élaboration et d'adoption d'un PLQ tel que prévu aujourd'hui par la loi.
9. Les projets de PLQ sont élaborés par le département du territoire de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat (art. 5A al. 1 LGZD) ou d'une commune (art. 5 al. 2 LGZD). L'impulsion peut également provenir du Grand Conseil par voie de motion (art. 5 al. 3 LGZD).
10. Le département doit préparer le projet (art. 5A al. 1 LGZD) :
« en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées ».
11. Une fois le projet établi, la procédure d'adoption prévue par l'art. 6 LGZD peut être mise en œuvre. Elle implique en premier lieu l'ouverture d'une enquête publique d'au moins 30 jours annoncée par publication dans la FAO et par affichage dans la commune et par avis individuel aux propriétaires concernés lorsque ces derniers sont moins de 50 (art. 6 al. 1 LGZD).
12. Pendant la durée de l'enquête publique, toute personne intéressée peut prendre connaissance du projet et communiquer au Département ses observations (art. 6 al. 2 LGZD). Ensuite, la commune concernée doit rendre un préavis, rendu sous la

forme d'une délibération du Conseil municipal (art. 6 al. 4 LGZD *cum* art. 30 al. 1 let. r LAC³).

13. A ce stade, le département examine si, sur la base des observations reçues et du préavis communal, le projet doit être remanié (art. 6 al. 6 LGZD).
14. L'art. 6 al. 7 LGZD prévoit que :

« seules les modifications essentielles du projet de plan localisé de quartier, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure ».
15. Le projet de PLQ finalisé fait alors l'objet d'une publication dans la FAO et d'un affichage au pilier communal ouvrant un délai d'opposition de 30 jours (art. 6 al. 9 LGZD). La phase d'opposition se distingue de la phase d'enquête publique car seules les personnes, organisations ou autorités qui disposent de la qualité pour recourir⁴ peuvent faire opposition⁵.
16. A l'issue de ce délai, le Conseil d'Etat statue sur les oppositions et modifie cas échéant le PLQ (art. 6 al. 10 LGZD). L'art. 6 al. 7 LGZD est également applicable à ce moment en présence de modifications essentielles. Pour les changements de moindre importance, le Conseil d'Etat peut choisir de ne rouvrir qu'une partie de la procédure. Enfin, le Conseil d'Etat adopte le PLQ. Cette décision ouvre une possibilité de recours (art. 6 al. 12 LGZD) pour les personnes qui ont produit une opposition (art. 35 al. 4 LaLAT⁶).
17. Aux fins du présent avis de droit, on retiendra que la loi cantonale prévoit trois moments de participation de la population et de modification potentielle du contenu du projet :
 - la phase d'élaboration du projet (art. 5A al. 1 LGZD), à conduire en collaboration avec toute personne, collectivité ou entité intéressées ;
 - la phase d'enquête publique et d'observations (art. 6 al. 1 et 2 LGZD), ouverte à toute personne ;
 - la phase d'opposition (art. 6 al. 9 LGZD), ouverte aux personnes qui ont la qualité pour recourir contre le plan.

³ Loi sur l'administration des communes (LAC – RSGE B 6 05).

⁴ La qualité pour recourir appartient aux personnes qui sont particulièrement atteintes par le projet de plan et ont un intérêt digne de protection à son annulation. Elle est reconnue en particulier aux propriétaires fonciers dont les parcelles sont dans le périmètre du plan mais aussi aux tiers qui seront affectés par les effets de ce dernier. Enfin, les communes peuvent également avoir la qualité pour recourir (AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *Commentaire pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure*, N 65 ss et 77 *ad art.* 33 LAT).

⁵ Cf. p. ex ATA/408/2008 du 28 juillet 2007, consid. 3.b.

⁶ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT – RSGE L 1 30).

- 5 -

18. L'application de l'art. 6 al. 7 LGZD, imposant de reprendre la procédure, peut intervenir à la suite de modifications opérées après l'enquête publique et le préavis communal ou après le traitement des oppositions (par renvoi de l'art. 6 al. 10 LGZD). Cette question sera examinée ci-dessous.

* * *

III. CADRE POSÉ PAR LE DROIT FÉDÉRAL

A. LAT

1. Texte légal

19. Aux termes de l'art. 4 LAT⁷ :

- ¹ *Les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la présente loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure.*
- ² *Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.*
- ³ *Les plans prévus par la présente loi peuvent être consultés.*

20. Par ailleurs, l'art. 33 LAT prévoit que :

- ¹ *Les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique.*
- ² *Le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution.*
- ³ *Il prévoit*
- que la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral;*
 - qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen.*
- ⁴ *Les recours contre les décisions rendues par les autorités cantonales doivent être portés devant une autorité de recours unique lorsque l'art. 25a al. 1, est applicable.*

⁷ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT – RS 700).

2. Fonction de l'art. 4 LAT

21. Dans le cadre de l'adoption de l'art. 4 LAT, le législateur fédéral a entendu mettre en place un droit de participation permettant à la population de donner son avis à un moment où le contenu du plan peut encore être modifié⁸.
22. La participation doit permettre d'alimenter la pesée d'intérêts en offrant une prise en compte aussi large que possible des avis en présence. Elle se distingue en cela des instruments démocratiques ou de contrôle juridictionnels qui ne peuvent être mis œuvre que par certains des occupants du territoire concerné et à un stade ultérieur de la procédure. La participation est une possibilité offerte à tous ceux qui peuvent être atteints par une mesure d'aménagement, l'autorité planificatrice disposant d'une large marge d'appréciation pour délimiter le cercle des personnes concernées⁹.
23. La phase de participation doit donc intervenir avant la fin de la pesée globale des intérêts et la prise de décision relative au plan¹⁰ pour que les autorités puissent intégrer à leur réflexion, et cas échéant au plan, les observations reçues et y répondre dans le cadre de l'adoption du plan¹¹.
24. Cette approche du moment de la participation, pour que cette dernière soit efficace, rejoint des considérations reprises dans le droit international et notamment la Convention d'Aarhus¹² qui prévoit – dans le domaine de la protection de l'environnement pris au sens large et comprenant au moins pour partie les mesures d'aménagement du territoire – que le public doit être associé aux réflexions au début du processus et alors que toutes les options sont encore ouvertes¹³.
25. L'ouverture au plus grand nombre de la participation doit cependant connaître certaines limites pour qu'elle n'entrave pas complètement le processus de planification. Comme le relevait l'Office fédéral de l'aménagement du territoire dans son commentaire de la LAT peu après l'adoption de cette dernière « *la population doit pouvoir participer "de manière adéquate" à l'élaboration des plans. [...] Une participation définie selon ces critères suppose une collaboration la plus large possible qui ne doit cependant pas rendre toute décision impossible ou exagérément délicate* » (nous soulignons). Ainsi, il convient de trouver un équilibre entre le temps et l'énergie nécessaires à une participation élargie et l'avantage que cette dernière

⁸ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure*, N2 ad art. 4 LAT.

⁹ ATF 135 II 286, consid. 4; AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N14 ad art. 4 LAT; WALDMANN/HÄNNI, *Raumplanungsgesetz*, N 15 ss, ad art. 4 LAT.

¹⁰ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N7 ad art. 4 LAT.

¹¹ ATF 135 II 286, consid. 4; AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N19 ad art. 33 LAT; WALDMANN/HÄNNI, *op. cit.*, N 13 ss, ad art. 4 LAT

¹² Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus – RS 0.814.07).

¹³ WISARD, *La participation en aménagement du territoire après la Convention d'Aarhus. Quelques observations conceptuelles et d'expérience*, in *Etudes en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel*, HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER éd., pp. 417 ss, pp. 422 s.

apporte, notamment en termes de contenu du plan et de limitation des contestations ultérieures¹⁴.

26. On relèvera encore que l'absence de phase de participation, ou son inexistence, n'ouvre pas une voie de recours pour toutes les personnes qui auraient pu y prendre part et ne peut donc pas faire, en elle-même, l'objet d'un contrôle juridictionnel. En revanche, le juge ultérieurement saisi d'une contestation peut constater le déficit de participation et l'utiliser comme motivation à une annulation du plan¹⁵.

3. Fonction de l'art. 33 LAT

27. L'art. 33 LAT a pour principale fonction de fixer le minimum à respecter par le droit cantonal en matière de protection juridique dans le cadre des procédures d'adoption des plans d'affectation¹⁶. Elle impose aux cantons de garantir une voie de recours contre les mesures d'aménagement qui ont un impact sur les droits et obligations des administrés et des propriétaires en particulier¹⁷ et d'offrir une possibilité de contrôle du respect des principes généraux du droit administratif, dont le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.-féd.¹⁸).
28. La mise à l'enquête prévue par l'art. 33 LAT a plusieurs fonctions. Elle assure la publicité de la mesure d'aménagement envisagée. Elle marque l'ouverture formelle de la procédure et définit le contenu des plans proposés. Enfin, elle permet l'exercice du droit d'être entendu par les personnes spécialement concernées par le projet de plan et qui pourraient en contester l'adoption¹⁹.
29. Dans ce contexte, en application de l'art. 25 al. 1 LAT, le droit cantonal doit régler la procédure d'adoption des plans d'affectation et, en particulier, les cas de procédure d'enquête publique et les modalités de mise en œuvre de cette dernière²⁰.
30. Dans certain cas spécifiques, il est admis que le processus législatif et démocratique puisse remplacer la mise en l'enquête²¹. Tel est notamment le cas lorsque le droit cantonal permet l'adoption de plans d'affectation par voie d'initiative populaire et que les mesures nécessaires sont prises pour que les intéressés, titulaires d'un droit de recours, soient informés de l'adoption de la loi²².

¹⁴ DFJP/OFAT, *Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, 1981, N12 *ad art. 4 LAT*.

¹⁵ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N29 *ad art. 4 LAT* ; WALDMANN/HÄNNI, *op. cit.*, N 14, *ad art. 4 LAT*.

¹⁶ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N1 *ad art. 33 LAT*.

¹⁷ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N4 *ss ad art. 33 LAT*.

¹⁸ Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.-féd. – RS 101).

¹⁹ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N30 *ad art. 33 LAT*.

²⁰ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N9 et 31 *ad art. 33 LAT*.

²¹ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N30 *ad art. 33 LAT* et le réf. citées.

²² ATF 138 I 131, consid. 4 et 5.

31. L'absence de mise à l'enquête publique au sens du droit fédéral peut conduire à la nullité du plan, constatable en tout temps (et donc y compris au stade d'une autorisation de construire)²³, et constitue, en tout état, un motif d'annulation du plan dans le cadre d'un recours contre ce dernier²⁴.

B. RÉITÉRATION DE LA PHASE DE PARTICIPATION ET/OU DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE EN CAS DE MODIFICATION DU PROJET

32. Le droit fédéral ne contient pas de disposition spécifique relative à l'obligation de réitérer une phase de participation ou une enquête publique en cas de modification du projet.
33. La jurisprudence, sur la base des principes énoncés ci-dessus, a cependant dégagé certains principes en la matière. Dans un arrêt de 1972²⁵, le Tribunal fédéral a considéré que des modifications mineures d'un plan de protection ne nécessitaient pas d'ouvrir un nouveau droit d'être entendu des propriétaires concernés, une telle exigence ne pouvant être retenue que pour des modifications essentielles du projet²⁶. Cette décision a servi de référence aux jurisprudences ultérieures et est toujours d'actualité.
34. Dans un arrêt de 2009, le Tribunal fédéral a également confirmé que des modifications mineures du premier projet de plan n'ouvraient pas un droit à une nouvelle enquête publique²⁷.
35. Le Tribunal fédéral a énoncé à plusieurs reprises, en se référant à l'arrêt de 1972 précité, que lorsqu'un projet a été modifié après avoir été soumis à l'enquête publique, une nouvelle enquête n'est nécessaire que si la modification s'avérait essentielle, au point que la nouvelle version doit être assimilée à un nouveau projet de plan²⁸.

Le Tribunal fédéral a précisé cette notion en soulignant qu'il convenait de procéder à une nouvelle enquête publique lorsque les modifications atteignaient un niveau qui rendait la participation précédente sans pertinence, les personnes intéressées n'ayant pas pu prendre connaissance et s'exprimer sur le contenu effectif du projet qui allait être approuvé. Il y a ainsi modification importante lorsque la nouvelle version du plan peut donner lieu à des objections qui ne pouvaient pas être formulées contre le plan initialement mis à l'enquête publique²⁹.

36. D'une manière plus générale, la doctrine retient que l'obligation d'offrir une possibilité de participation à la population ne doit pas avoir pour effet d'empêcher l'autorité de modifier le projet initial – par exemple en modifiant quelles parcelles sont finalement

²³ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N36 *ad art.* 33 LAT et les réf. citées.

²⁴ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N37 *ad art.* 33 LAT et les réf. citées.

²⁵ ATF 98 Ia 475.

²⁶ ATF 98 Ia 475, consid. 2 ; AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N28 et 29 *ad art.* 4 LAT.

²⁷ ATF 135 II 286, consid. 4.

²⁸ Arrêts TF, 1C_229/2009 du 15 janvier 2010 consid. 2.2 ; TF, 1C_317/2009 du 15 janvier 2010 consid. 4.2 ; TF 1C_414/2013 du 30 avril 2014, consid. 7.1 ; TF 1C_565/2020 du 04 mars 2022 consid. 4.4.

²⁹ Cf. p. ex Arrêt TF 1C_441/2015, du 18 novembre 2015, consid. 4 et 5 ; AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N34 *ad art.* 33 LAT et les réf. citées.

affectées en zone à bâtir – tant qu'elle n'a pas procédé à une nouvelle phase de participation³⁰. L'exercice du droit d'être entendu des personnes particulièrement concernées par de telles modifications, notamment les propriétaires des parcelles visées, doit être respecté et peut l'être ensuite, par exemple par une phase d'enquête publique³¹.

C. SYNTHÈSE INTERMÉDIAIRE

37. En substance, il convient de retenir que le droit fédéral ne pose qu'un cadre très large au processus d'adoption des plans d'affectation.

Il appartient aux cantons de régler la procédure d'adoption et, en particulier, le déroulement de la phase de participation et d'enquête publique.

38. La première doit intervenir au début de la réflexion, à un moment où l'autorité est en mesure d'intégrer de manière effective au projet des commentaires et observations reçus.

La seconde a pour fonction non seulement d'assurer que le public soit au courant de l'existence d'une phase de participation, mais aussi d'ouvrir les droits procéduraux des personnes particulièrement touchées. L'enquête publique peut remplir le rôle de phase de participation.

39. La phase de participation ou d'enquête publique ne doit être répétée qu'en cas de modification essentielle du projet par rapport à celui sur lequel la participation a pu se dérouler. Il convient en effet que la réitération permette d'apporter au débat des avis et éléments nouveaux et ne constitue pas uniquement une étape supplémentaire de nature à rallonger, voire à bloquer, le processus d'adoption du plan.

40. On relèvera encore que les jurisprudences précitées concernaient d'autres cantons que Genève qui ne connaissent pas une procédure d'adoption des plans identique, en particulier s'agissant des PLQ pour lesquels l'art. 6 LGZD ouvre la voie de l'opposition qui permet aux particuliers intéressés de se déterminer sur les modifications intervenues après l'enquête publique et le préavis communal, mais avant la décision d'adoption du plan.

Si l'opposition ne remplace pas la phase de participation – dès lors notamment qu'elle n'est ouverte qu'à un nombre restreint de personnes –, elle offre cependant une occasion supplémentaire au public de s'exprimer.

* * *

³⁰ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N27 ad art. 4 LAT et les réf. citées

³¹ AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN, *op. cit.*, N27 ad art. 4 LAT et les réf. citées

IV. DROIT CANTONAL ACTUEL ET NOTION DE « MODIFICATIONS ESSENTIELLES »

A. ART. 6 AL. 7 LGZD

41. Comme indiqué plus haut, l'art. 6 al. 7 LGZD prévoit que lorsque que le projet a subi des modifications essentielles suite à l'enquête publique, une nouvelle procédure doit être engagée. Par renvoi de l'art. 6 al. 10 LGZD, ce mécanisme est également applicable lorsque des modifications essentielles interviennent au stade des oppositions.
42. L'art. 6 al. 7 LGZD a été introduit dans la loi en 2003³². L'origine de cette modification législative se trouve dans le PL 8529 déposé par des députés le 29 mai 2001 et qui proposait d'introduire un art. 6B LGZD permettant une procédure accélérée d'adoption d'un PLQ lorsque « *le Grand Conseil a décrété l'urgence de construire dans un périmètre* »³³. L'actuel art. 6 al. 7 LGZD ne figurait pas dans le projet de loi initial.
43. C'est dans le cadre des travaux de commission que l'idée d'une procédure accélérée a été abandonnée et que les commissaires, en collaboration avec le Département, ont cherché à améliorer et surtout accélérer la procédure d'élaboration et d'adoption des PLQ³⁴.
44. L'introduction de l'art. 6 al. 7 LGZD relève ainsi clairement d'une volonté du législateur d'éviter que la procédure d'adoption ne doive trop souvent être recommencée et notamment qu'une nouvelle enquête publique doive être conduite pour tout changement apporté au projet de plan. Les cas de modifications essentielles envisagés par les commissaires ressortent d'un passage du rapport de minorité (soulignement ajouté) :

« La majorité de la commission a souhaité abandonner la précision selon laquelle sont des modifications « essentielles » du projet de plan localisé de quartier, nécessitant la réouverture complète de la procédure, celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques « urbanistiques ». Cela au motif qu'il allait de soi que les caractéristiques d'un PLQ sont urbanistiques, cet adjectif étant dès lors superflu.

*Cet adjectif imprimait pourtant bien l'idée selon laquelle **la notion de changement d'un projet de PLQ en cours de procédure doit être considérée avant tout à l'aune de la modification de l'image d'urbanisme d'ensemble, plutôt qu'aux seules conséquences de ces modifications, envisagées du strict point de vue du droit de propriété.** Parce qu'il est bien entendu que, d'un point de vue strictement individuel, pour le*

³² NB : Au moment de son introduction dans la loi, cette disposition figurait à l'art. 6 al. 6 LGZD. Par soucis de simplicité, il est systématiquement fait référence dans le présent avis à la numérotation actuelle, soit art. 6 al. 7 LGZD.

³³ PL 8529, p. 1.

³⁴ Cf. PL 8529-A, p. 7.

propriétaire concerné, chaque modification du projet de PLQ touchant spécifiquement son terrain a toutes les chances d'être perçue comme un changement fondamental d'une caractéristique essentielle du PLQ, nécessitant donc l'ouverture d'une nouvelle procédure (enquête publique, nouveau préavis du Conseil municipal, etc.) »³⁵.

45. La formulation de cette disposition n'a ensuite pas fait l'objet d'un traitement spécifique au cours des débats, nourris, devant le plénum Grand Conseil³⁶.
46. Cependant, l'examen des mêmes travaux préparatoires relatifs à l'art. 6 al. 10 LGZD, qui traite de la décision du Conseil d'Etat suite à la procédure d'opposition, apporte des éléments complémentaires pertinents pour la présente analyse. Pour mémoire, la teneur actuelle de cette disposition est la suivante (soulignement ajouté) :

*Le Conseil d'Etat statue sur les oppositions en principe dans un délai de 60 jours après la fin de la procédure d'opposition, le cas échéant modifie le projet et adopte ensuite le plan localisé de quartier. **S'il a apporté des modifications à celui-ci, le Conseil d'Etat examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure prévue au présent article. L'alinéa 7 est applicable en cas de modifications essentielles.** [...]*

47. Ce libellé, adopté par amendement en séance plénière³⁷, a été proposé dans le cadre du rapport de minorité à l'issue des travaux de commission. Le libellé initial, résultant du rapport de majorité de la commission, était le suivant (soulignement ajouté) :

*Le Conseil d'Etat statue sur les oppositions en principe dans un délai de 60 jours après la fin de la procédure d'opposition, le cas échéant modifie le projet et adopte ensuite le plan localisé de quartier. **S'il a apporté des modifications essentielles à celui-ci, le Conseil d'Etat rouvre tout ou partie de la procédure prévue au présent article.***³⁸

48. Cette proposition tendait donc à limiter, au moment de la décision sur opposition, les cas de réouverture de la procédure aux seules situations de modifications essentielles, et sans préciser à quel stade (enquête publique ou opposition).
49. Cette solution n'a pas été retenue en séance plénière. Le Grand Conseil s'est rallié à la proposition du rapport de minorité, qui soulignait la nécessité de laisser au Conseil d'Etat la compétence de statuer sur le principe et de déterminer le stade de reprise de la procédure en fonction de l'intensité de l'impact des modifications apportées au PLQ (soulignement ajouté) :

« Nous vous proposons donc d'en revenir sagement au texte légal actuel, qui impose au Conseil d'Etat, logiquement, de réfléchir à l'impact sur la procédure de toute modification (mineure, moyenne, importante ou

³⁵ PL 8529-A, p. 21.

³⁶ Cf. MGC 2002-2003/ VIID/41 pp. 2234 ss.

³⁷ Cf. MGC 2002-2003/ X D/60 3343 et 3346.

³⁸ Cf. PL 8529-A, p. 10.

essentielle) qu'il aura apportée au projet de PLQ suite à la procédure d'opposition, et « d'examiner s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure ». Si cette modification s'avère essentielle, l'alinéa 6³⁹, qui s'applique à toute modification d'un projet de plan localisé de quartier en cours de procédure, à n'importe quel stade de cette procédure, sera applicable et le Conseil d'Etat devra alors engager une nouvelle procédure. Si ces modifications sont mineures, il pourra alors adopter le plan sans autre. Si ces modifications sont importantes sans pour autant être essentielles, il pourra alors opter pour l'ouverture d'une nouvelle procédure d'opposition. Il s'agit d'éviter que des tiers se voient privés d'une voie de recours prévue par le droit fédéral, selon les explications données par le département lors des travaux de la commission »⁴⁰.

50. L'intention du législateur était ainsi bien de prévoir une gradation des mesures de procédure à mettre en place qui dépend de l'ampleur des modifications apportées au projet de plan. Il n'a voulu imposer une nouvelle procédure complète d'approbation, avec une nouvelle enquête publique, que pour les cas de modifications essentielles, en gardant toutefois une possibilité, selon l'appréciation du Conseil d'Etat, de reprise partielle de la procédure dans les cas de modifications importantes.

B. JURISPRUDENCE RELATIVE À LA NOTION DE MODIFICATION ESSENTIELLE

1. Dans le cadre de l'adoption d'un PLQ (ou autre plan d'affectation assimilé)

51. La Chambre administrative de la Cour de Justice a eu l'occasion de préciser la notion de « *modifications essentielles* » devant conduire à organiser une nouvelle enquête publique, dans le cadre de l'application de l'art. 6 al. 7 LGZD ou de disposition légales similaires.
52. Comme mentionné ci-dessus, avant l'introduction de l'art. 6 al. 7 LGZD⁴¹, la procédure d'adoption des PLQ ne contenait pas de disposition portant sur les modifications des projets de PLQ apportées en cours de procédure.

Dans ce contexte, par un arrêt rendu en mai 2000, la Chambre administrative de la Cour de Justice a considéré qu'un PLQ, dont le contenu avait été modifié entre le préavis du conseil municipal et la procédure d'opposition, ceci sans en repasser par le stade de l'enquête publique, n'avait pas été adopté en conformité avec la loi⁴².

Les modifications apportées après le préavis communal portaient sur une réduction de l'impact du projet, consistant en la suppression d'un bâtiment de quatre étages, des attiques des trois bâtiments restants et la diminution de la densité, l'indice

³⁹ NB : al. 7 dans la numérotation actuelle de la LGZD.

⁴⁰ PL 8529-A, p. 23.

⁴¹ Entré en vigueur le 23 août 2003.

⁴² ATA/355/2000 du 30 mai 2000.

d'utilisation du sol étant réduit de 1,2 à 0,9. Elles avaient l'aval des propriétaires des parcelles comprises dans le périmètre et allaient dans le sens des vœux de la commune, laquelle avait émis un préavis défavorable au projet au motif d'une densité trop élevée⁴³.

En conséquence, le Conseil d'Etat avait estimé que « *les modifications apportées au plan en cours de procédure paraissaient mineures. Elles n'étaient du moins pas importantes au point de justifier une remise à l'enquête publique du projet, sauf à créer un précédent susceptible de retarder, voire de paralyser de façon générale les procédures d'adoption des plans d'affectation du sol* »⁴⁴.

Devant la Cour, la contestation émanait des propriétaires des parcelles voisines du périmètre en cause mais pas de la commune ou des propriétaires des parcelles comprises dans le périmètre du plan.

La Cour, se fondant notamment sur l'arrêt du Tribunal fédéral de 1972⁴⁵, n'a pas expressément qualifié l'intensité des modifications apportées postérieurement à l'enquête publique et au préavis communal. Elle ne s'est cependant pas ralliée à l'avis du Conseil d'Etat et a retenu que les modifications ne pouvaient pas être qualifiées de mineures⁴⁶ et a annulé le plan en raison de l'absence d'un préavis communal sur le plan modifié, mais sans trancher s'il aurait été nécessaire de procéder également à une nouvelle enquête publique. La Cour souligne néanmoins que qu'une nouvelle enquête publique ne serait nécessaire qu'en présence de modifications essentielles⁴⁷.

53. En 2004, la Chambre administrative de la Cour de justice a rendu deux arrêts annulant pour vice de procédure des plans adoptés par le Conseil d'Etat, soit un PLQ valant plan de site et un plan d'attribution des degrés de sensibilité au bruit⁴⁸.

Dans le premier, elle a retenu qu'une modification du degré de sensibilité, tendant à une aggravation (passage de DS II à DS III), pour les plans de protection contre le bruit de plusieurs communes constituait une modification essentielle qui devait faire l'objet d'une nouvelle enquête publique, *a fortiori* dès lors que ce type de plan ne fait l'objet d'aucun contrôle démocratique et que la modification avait été effectuée après que les communes concernées aient préavisé le projet⁴⁹.

Dans le second arrêt, concernant la partie d'un PLQ valant pour partie plan de site, la Cour a constaté que le cumul des modifications – dont il n'était pas évident que chacune, individuellement, doive être qualifiée d'importante ou d'essentielle – impliquait qu'il soit procédé à une nouvelle consultation de la CMNS à

⁴³ ATA/355/2000 du 30 mai 2000, chiffres 9ss, En Fait.

⁴⁴ ATA/355/2000 du 30 mai 2000, chiffre 19, En Fait.

⁴⁵ Cf. ch. 33, p. 8 ci-dessus.

⁴⁶ ATA/355/2000 du 30 mai 2000, consid. 3c.

⁴⁷ ATA/355/2000 du 30 mai 2000, consid. 3c.

⁴⁸ ATA/251/2004 du 23.03.2004, du 23 mars 2004 ; ATA/734/2004, du 21 septembre 2004.

⁴⁹ Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB – RS 814.41).

défaut de quoi la procédure d'adoption devait être considérée comme viciée, faute de respecter la LPMNS^{50,51}.

54. On constate ainsi qu'avant l'entrée en vigueur de l'art. 6 al. 7 LGZD, la jurisprudence tend à considérer que des modifications d'un projet de plan qui n'étaient pas mineures mais n'avaient qu'une portée limitée (et ne pouvant donc pas être libellées comme essentielles) devaient malgré tout être traitées comme des modifications essentielles et nécessitaient de reprendre la procédure au stade de l'enquête publique.
55. Suite à l'introduction de l'art. 6 al. 7 LGZD, qualifiant d'essentielles les seules modifications « *changeant les caractéristiques fondamentales du projet* », on constate une évolution de la jurisprudence de la Chambre administrative.

Globalement, les décisions tendent à avoir une approche restrictive des cas nécessitant d'offrir une nouvelle opportunité de large participation par une réitération de l'enquête publique.

56. Devant se prononcer à nouveau sur la validité de la procédure d'adoption du PLQ valant plan de site mentionné ci-dessus, la Chambre administrative a considéré que, cette fois, c'était à juste titre que le Conseil d'Etat n'avait pas ouvert de nouvelle enquête publique au sujet des modifications apportées au projet de plan en réponse aux oppositions reçues, mais avait uniquement sollicité un nouveau préavis de la CMNS et ouvert une nouvelle procédure d'opposition⁵².

Cette conclusion repose notamment sur l'art. 6 al. 7 LGZD, alors récemment adopté, la Cour soulignant qu'il ressortait « *des travaux parlementaires que l'une des raisons essentielles du maintien de la procédure d'opposition tient dans le fait qu'elle permet à l'autorité de ne pas devoir recommencer toute la procédure ab initio à chaque fois qu'en cours de procédure, elle modifie le projet de PLQ pour tenir compte des observations ou des oppositions reçues* ». En diligérant en l'espèce une nouvelle procédure d'opposition, le Conseil d'Etat avait donné une occasion suffisante aux opposants (et recourants) de s'exprimer sur les différentes versions du projet de plan⁵³.

En effet, la phase d'opposition et le traitement des remarques alors récoltées offre une opportunité supplémentaire de prendre en compte les objections des personnes concernées au sujet des changements opérés en cours de procédure.

57. Le plan d'utilisation du sol de la Ville de Genève (PUS) a donné lieu à des contestations judiciaires qui ont porté, notamment, sur la question de la prise en compte du temps écoulé entre l'enquête publique, effectuée en 1998, et l'adoption du plan en 2007. Si la procédure d'adoption d'un PUS diffère de celle applicable à un PLQ, notamment

⁵⁰ Ce PLQ valait également plan de site au sens de la Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS – RSGE L 4 05) ce qui explique que la Cour a fondé sa décision sur cette loi dont l'art. 40 al. 7 reprend la teneur de l'art. 6 al. 10 LGZD.

⁵¹ ATA/734/2004, du 21 septembre 2004, consid. 6

⁵² ATA/474/2006 du 31 août 2006, consid. 10.

⁵³ ATA/474/2006 du 31 août 2006, consid. 10

quant au rôle joué par la commune, l'examen de l'appréciation des modifications intervenues en cours de procédure et de la nécessité de réengager une enquête publique amène néanmoins un éclairage dans le cadre de la présente analyse.

Ainsi, la Chambre administrative de la Cour de Justice⁵⁴ a considéré que le seul écoulement du temps, quelle qu'en soit la cause, ne constituait pas, à lui seul et en l'absence de modification notables des circonstances, un motif d'imposer une nouvelle enquête publique⁵⁵.

Elle a par ailleurs examiné les modifications du plan intervenues au cours de ces années et constaté qu'elles tendaient à une réduction des contraintes découlant du plan pour les propriétaires ou consistaient en des reformulations des prescriptions prévues par le PUS sans modification de leur portée matérielle⁵⁶. Elle en a conclu que ces modifications ne devaient pas être qualifiées d'essentielles et ne devaient pas conduire à l'ouverture d'une nouvelle enquête publique⁵⁷.

Cette appréciation a été confirmée par le Tribunal fédéral qui a en particulier souligné qu'en l'absence de modification essentielle « *il importe dès lors peu à cet égard que la durée du processus d'adoption soit due aux carences de l'autorité, comme [les recourants] le soutiennent, ou au nombreux débats et lettres d'opposition que le projet a suscités* »⁵⁸.

Dans un arrêt connexe, le Tribunal fédéral a confirmé que « [...] *la période écoulée jusqu'à l'approbation du plan ne saurait à elle seule fonder une obligation de soumettre le plan d'affectation à une nouvelle enquête publique* »⁵⁹.

58. Dans un arrêt de 2014, la Chambre administrative de la Cour de justice a précisé que le caractère essentiel d'une modification doit être objectivement établi à l'échelle de l'ensemble du projet et qu'il ne suffisait pas qu'elle apparaisse importante du point de vue du recourant. Elle a ainsi validé le choix du Conseil d'Etat, suite à une modification du projet et en application de l'art. 6 al. 10 LGZD, d'ouvrir une nouvelle procédure d'opposition, en informant les premiers opposants, mais sans ouvrir une nouvelle enquête publique⁶⁰. En l'espèce, les modifications portaient sur le léger déplacement d'un bâtiment et à l'exclusion du périmètre du PLQ de la parcelle du recourant, sans autre modification substantielle de l'ensemble du projet.

⁵⁴ Alors dénommée Tribunal administratif.

⁵⁵ ATA/249/2009 du 19 mai 2009, consid. 2.d ; ATA/250/2009 du 19 mai 2009, consid. 4 ; ATA/251/2009 du 19 mai 2009, consid. 4.

⁵⁶ ATA/249/2009 du 19 mai 2009, consid. 2.c ; ATA/250/2009 du 19 mai 2009, consid. 3 ; ATA/251/2009 du 19 mai 2009, consid. 3.

⁵⁷ ATA/249/2009 du 19 mai 2009, consid. 2.c ; ATA/250/2009 du 19 mai 2009, consid. 3 ; ATA/251/2009 du 19 mai 2009, consid. 3.

⁵⁸ Arrêt TF 1C_317/2009 du 15 janvier 2010, consid. 4.2 ; NB : A ce stade de la procédure, les recourants avaient abandonné leur argumentation relative au caractère essentiel des modifications matérielles apportées au projet de PUS.

⁵⁹ Arrêt TF 1C_229/2009 du 15 janvier 2010, consid. 2.2.

⁶⁰ ATA/816/2014, du 28 octobre 2014, consid. 4.

59. Dans un arrêt récent⁶¹, relatif à l'adoption d'un plan directeur de zone industrielle (PDZIA), la Chambre administrative de la Cour de Justice a examiné la question du respect du droit de participation de la population à l'aménagement du territoire compte tenu des modifications du plan opérées après l'enquête publique et de l'écoulement du temps entre cette dernière et la décision d'adoption.

Pour mémoire, en application de l'art. 5 al. 3 LZIAM⁶², les PDZIA sont adoptés, modifiés et abrogés en application de la procédure propre aux PLQ et prévue à l'art. 6 LGZD de sorte que cette jurisprudence comprend des considérations directement applicables à la présente analyse.

En l'espèce, les modifications portaient sur la réduction de la taille de la route de desserte, la modification du tracé d'une voie de mobilité douce permettant une meilleure utilisation des terrains traversés et une diminution de la distance parcourue, une diminution du taux de végétalisation des toitures pour permettre l'installation de panneaux solaires et une augmentation de l'indice d'occupation du sol. Sur le plan procédure, ces modifications avaient apportées au projet suite à la procédure d'opposition. Elles avaient pu faire l'objet de détermination au cours d'une seconde procédure d'opposition.

Le Cour a confirmé sa décision de 2014 et rappelé que l'intensité des modifications devait s'apprécier regard du projet dans sa globalité, sans s'arrêter au point de vue du recourant, pour déterminer s'il convenait de faire application de l'art. 6 al. 7 LGZD. En l'espère, elle la Cour a analysé chaque modification séparément et a considéré qu'aucune d'entre elles, ne devait être qualifiée d'essentielle car toutes ne consistaient qu'en des améliorations techniques du plan qui étaient sans impact sur les possibilités de construction des recourants. Ces modifications ne justifiaient donc pas de procéder à une nouvelle enquête publique⁶³.

60. La Chambre administrative de la Cour de Justice a également dû examiner les conséquences d'un écart entre le contenu du PLQ adopté et les explications fournies par la documentation transmise à la commune en vue de son préavis. En l'occurrence, cette documentation comprenait des erreurs au sujet du nombre de parcelles concernées (trois ou cinq, au lieu de quatre), de la superficie du périmètre concerné (7'373 m² au lieu de 7'400 m²), de l'ampleur des élagages, du nombre de places de stationnement (165 au lieu de 148), de la surface brute de plancher (13'370 m² au lieu de 13'400 m²), du nombre d'immeubles d'habitation (quatre au lieu de trois) ainsi que l'IUS (1.78 au lieu de 1.86).

Au final, la Cour a retenu que ces écarts entre la description du plan figurant dans l'exposé des motifs et mise en enquête publique et celle mise en deuxième procédure d'opposition et finalement adoptée ne pouvaient pas être considérés comme des modifications essentielles qui justifieraient une reprise de la procédure au stade de l'enquête publique, le plan lui-même étant au demeurant clair et n'ayant pas subi de

⁶¹ ATA/93/2023 du 21 janvier 2023.

⁶² Loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes (LZIAM – RSGE L 1 45)

⁶³ ATA/93/2023 du 21 janvier 2023, consid, 6

modification. Dans un *obiter dictum*, elle a même considéré que de telles modifications, à supposer que le plan ait été adopté selon sa description figurant dans l'exposé des motifs, auraient pu être introduites au stade de l'autorisation de construire en application de l'art. 3 al. 5 à 7 LGZD⁶⁴.

61. Cette approche, qui évalue le caractère essentiel d'une modification en fonction de son impact sur son environnement, se retrouve dans des décisions rendues dans d'autres cantons. Dans le cas d'un plan d'exploitation de gravière, le Tribunal fédéral a confirmé une décision cantonale qui avait retenu que des changements tendant à une réduction des impacts de l'extraction, par une diminution de la zone concernée, ne constituaient pas des modifications essentielles devant ouvrir une nouvelle phase d'enquête publique⁶⁵.

Le Tribunal fédéral est parvenu à la même conclusion s'agissant de la réduction d'un périmètre d'exploitation de carrières dès lors que le dossier établissait que cette modification n'induisait pas de modification – et en particulier pas d'aggravation – des impacts liés au projet, notamment en termes de trafic⁶⁶.

2. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un PLQ

62. La notion de « modifications » a également été examinée en lien avec le contrôle juridictionnel de décisions d'autorisation de construire dérogeant à un PLQ en force ou de décision de refus de dérogation.

Pour mémoire, l'art. 3 al. 5 ss LGZD impose comme condition préalable à l'autorisation de construire qu'un projet soit conforme au PLQ dans le périmètre duquel il est situé. La loi admet cependant que le projet s'écarte du plan pour un motif d'intérêt général – notamment la création de logements supplémentaires – ou de mise au point technique.

Cette disposition doit s'interpréter de manière à éviter que le PLQ ne perde de sa substance dès lors qu'on introduirait, au stade de l'autorisation de construire, des écarts qui auraient en réalité dû être traités comme des modifications du PLQ et suivre la procédure légale d'adoption⁶⁷.

Les décisions au sujet de l'application de cette exception donnent ainsi une indication de l'appréciation des juridictions sur ce qui constitue le cœur prescriptif d'un PLQ, résultant notamment, du processus de participation. Elles permettent de donner une idée des modifications pouvant être considérées comme mineures et admissible au stade de l'autorisation, alors que les modifications importantes (et *a fortiori* essentielles) nécessiteraient de faire l'objet d'une nouvelle procédure au sens de l'art. 6 LGZD, y compris une phase d'enquête publique.

⁶⁴ ATA/692/2015 du 30 juin 2015, consid. 5.b.

⁶⁵ Arrêt TF 1C_314/2010 du 29 juin 2011, consid. 3.

⁶⁶ Arrêt TF 1C_414/2013 du 30 avril 2014.

⁶⁷ Cf. p. ex. ATA 315/2015 du 31 mars 2015, consid. 5.d; MULLER, *Droit genevois de la construction*, pp. 66 ss.

63. Dans ce cadre, la Chambre administrative de la Cour de Justice a considéré qu'un écart de 10 m dans l'implantation d'un bâtiment par rapport au PLQ ne constituait pas une modification essentielle⁶⁸.
64. On mentionnera aussi un arrêt de 2001 où la Chambre administrative de la Cour de Justice a retenu qu'une modification des superstructures en toiture d'un immeuble (déjà construit) sans modification du gabarit de ce dernier et permettant la création de logements ne constituait pas une dérogation essentielle au PLQ en force.
- La particularité de ce cas tenait au fait que l'immeuble avait été autorisé avant l'adoption du PLQ et dépassait déjà le gabarit prévu par le plan lors de l'adoption de ce dernier.
- En conséquence, en l'absence de toute modification du gabarit ou de l'esthétique du bâtiment, la Cour a considéré que l'autorisation dérogatoire devait être accordée⁶⁹.
65. Il a également été jugé que l'ajout d'un attique – permettant la création de logements supplémentaires – dépassant le gabarit du PLQ mais permettant de réaliser des droits à bâtir supplémentaires liés à la réalisation d'une construction à haute performance énergétique ne constituait qu'une dérogation mineure au PLQ qui pouvait être admises au stade de l'autorisation de construire⁷⁰.
66. A l'inverse, la Chambre administrative de la Cour de Justice a retenu qu'une autorisation de réaliser quatre immeubles de logements alors que le PLQ prévoyait des locaux destinés à des activités constituait une modification essentielle du PLQ qui lui faisait perdre sa substance⁷¹. En conséquence, l'autorisation ne pouvait pas être accordée sur la base de la clause dérogatoire de l'art. 3 al. 4 LGZD⁷² et une modification du PLQ devait être adoptée avant que l'autorisation ne puisse être accordée.

3. Effectivité de la participation

67. Enfin, dans une affaire de 2011, la Chambre administrative de la Cour de Justice devait apprécier les conséquences de l'absence d'un nouveau préavis communal au sujet d'une autorisation de construire significativement modifiée en cours d'instruction⁷³. Alors que le projet initial, sur lequel la commune s'était défavorablement prononcée, prévoyait deux immeubles de logements, il avait ensuite évolué pour comprendre, au final, sept villas contiguës. Cette version finale n'avait pas été soumise à la commune.

La Cour a retenu que l'évolution du projet devait être considérée comme comprenant des modifications essentielles dès lors qu'outre la typologie de construction significativement différente, les aménagements extérieurs (réduction de la zone de verdure et parkings en extérieurs) étaient différents. En conséquence, le préavis de la

⁶⁸ ATA/696/2000 du 14 novembre 2000.

⁶⁹ ATA/298/2001 du 8 mai 2001.

⁷⁰ ATA/55/2012 du 24 janvier 2012.

⁷¹ ATA/543/2011 du 30 août 2011, consid. 3.

⁷² ATA/543/2011 du 30 août 2011, consid. 4.

⁷³ ATA/273/2011 du 3 mai 2011.

commune aurait dû être sollicité sur ce nouveau projet. En son absence, le droit de participation de la commune prévu par le droit cantonal avait été violé, imposant une annulation de l'autorisation de construire⁷⁴.

C. SYNTHÈSE INTERMÉDIAIRE

1. Notion de « modifications essentielles »

68. Sur la base des développements qui précèdent, on constate que le droit genevois va plus loin que le minimum prévu par le droit fédéral en matière de participation puisque l'art. 5A LGZD prévoit déjà une implication des divers acteurs intéressés, publics et privés, au stade de l'élaboration du projet, soit durant la phase d'avant-projet.

69. Dans le cadre de l'examen du projet, la participation est assurée par une enquête publique faisant l'objet d'une large communication et d'une possibilité ouverte à tous de formuler des observations (art. 6 al. 1 et 3 LGZD).

Cette phase d'enquête publique a également la fonction de l'exercice du droit d'être entendu pour les personnes particulièrement concernées par le projet, soit celles qui auront ensuite la qualité pour recourir contre la décision d'adoption.

70. Ces dernières pourront encore faire valoir leur position dans le cadre de la procédure d'opposition.

71. S'agissant spécifiquement de la portée de l'art. 6 al. 7 LGZD, on constate que le droit cantonal actuel prévoit que les cas dans lesquels une nouvelle procédure doit être mise en œuvre doivent être limités aux situations les plus critiques, en particulier au stade de l'enquête publique.

Cela ressort en particulier de la volonté du législateur qui a adopté l'art. 6 al. 7 LGZD dans le cadre de travaux de modification de la loi tendant à accélérer les procédures d'adoption des PLQ. Par ailleurs, les termes du rapport de minorité indiquent clairement la volonté de viser les cas dans lesquels les modifications ont une dimension de conception urbanistique, précision qui a été supprimée du texte en commission non pas pour élargir la portée de la disposition mais parce que les commissaires avaient considéré qu'il était superflu.

72. L'idée était de n'exiger une nouvelle procédure complète, soit une nouvelle enquête publique permettant des observations de toute personne intéressée, puis la phase d'opposition, qu'en cas de changements particulièrement importants du contenu du projet, d'où l'utilisation de l'adjectif « essentiel », le terme « important » ayant été proposé et expressément écarté par le législateur.

73. Au stade du traitement des oppositions, l'art. 6 al. 10 LGZD fait au demeurant la distinction entre les modifications essentielles – qui seules conduisent à engager une nouvelle procédure d'enquête publique – et les autres modifications (importantes ou mineures) pour lesquelles le Conseil d'Etat dispose d'une importante liberté

⁷⁴ ATA/273/2011 du 3 mai 2011, consid. 5.

d'appréciation, d'une part, quant au principe de reprendre ou non la procédure et, d'autre part, quant aux étapes à réitérer.

74. Cette interprétation historique se combine avec l'application que la jurisprudence a fait de cette disposition et qui permet de retenir qu'une modification est essentielle lorsqu'elle a un impact sur la perception que le public peut avoir du projet et donc de son souhait – potentiel – de s'exprimer à son sujet.
75. Il en va ainsi d'un changement significatif de gabarit ou typologie des constructions ou encore de l'affectation qui en est faite. On peut imaginer qu'une modification significative portant sur l'accessibilité des espaces extérieurs (p. ex. fermeture de ce qui devait être un parc public) remplit aussi les critères pour être considéré comme une modification essentielle.

A l'inverse, des ajustements techniques ou des modifications de nature à limiter les impacts du projet ne nécessitent pas de nouvelle enquête publique. L'idée sous-jacente est que s'il s'agit des éléments qui ont suscité – ou auraient dû susciter – une réaction dans le cadre de la première enquête publique et que l'autorité est donc est déjà au courant de la position des personnes intéressées. Vu que leur intensité est diminuée par la modification, il n'y a pas lieu d'ouvrir un nouveau droit de participation.

En terme de mesure de l'intensité d'une modification, l'expérience montre que la nécessité de procéder à une (ou plusieurs) nouvelle enquête technique fouillée peut être un indicateur que le changement opéré n'est pas mineur et qu'il n'a pas été précédemment envisagé, et donc évalué quant à ses conséquences. A l'inverse, si le changement peut être évalué sur la base du dossier existant, ses impacts sont déjà connus et ont pu être appréciés et commentés par les personnes intéressées au projet. Il est ainsi probable qu'il ne soit pas fondamental.

2. Conséquence de l'existence de « modifications essentielles »

76. Il convient également d'examiner la conséquence de l'application de l'art. 6 al. 7 LGZD en présence d'une modification essentielle et, en particulier, la question de savoir à quel stade de l'élaboration du PLQ il est nécessaire de revenir.

Si les travaux préparatoires relatifs à l'art. 6 al. 7 LGZD ne comprennent pas d'élément relatifs à cette question, ceux portant sur l'art. 6 al. 10 LGZD exposés ci-dessus illustrent clairement qu'en cas de modification essentielle, la procédure doit être reprise au stade de l'enquête publique.

77. Nos recherches n'ont pas permis d'identifier de jurisprudence traitant spécifiquement de cette question. Dans le cadre des décisions analysées, la question s'est toutefois systématiquement posée en terme de nécessité de procéder ou non à une nouvelle enquête publique.
78. L'interprétation de l'art. 6 al. 7 LGZD selon les méthodes usuelles nous amène également à retenir qu'en présence d'une modification essentielle du projet, c'est la procédure d'adoption telle que délimitée par l'art. 6 LGZD qui doit être à nouveau engagée, à l'exclusion de la phase préliminaire prévue à l'art 5A LGZD.

79. La loi doit s'interpréter d'abord selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, de l'esprit de la règle, des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique)⁷⁵.
80. Cette conclusion est d'abord soutenue par une interprétation littérale et systématique de la disposition.

L'art. 6 al. 7 LGZD *in fine* mentionne en effet « *l'engagement d'une nouvelle procédure* ». Or, l'art. 6 LGZD a pour note marginale « *Procédure d'adoption* » et décrit, pas à pas, le processus décisionnel conduisant à l'adoption d'un PLQ. A l'inverse, l'art. 5A LGZD, relatif à la phase de préparation du projet, a pour note marginale « *Elaboration du projet de plan localisé de quartier par le département* », respectivement la commune. Il n'y est pas question de procédure.

A cela s'ajoute le libellé de l'art. 6 al. 10 LGZD, relatif au traitement des oppositions par le Conseil d'Etat et qui prévoit (*in medio*):

S'il a apporté des modifications [au projet de PLQ], le Conseil d'Etat examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure prévue au présent article. L'alinéa 7 est applicable en cas de modifications essentielles.

Cette disposition distingue ainsi les modifications non essentielles pour lesquelles le Conseil d'Etat doit évaluer si la procédure prévue à l'art. 6 doit être rouverte et, dans l'affirmative, à quel stade, des modifications essentielles, pour lesquelles l'entier de la procédure doit être à nouveau mené. Cette distinction ressort d'ailleurs des travaux préparatoires relatifs à la teneur actuelle de cette disposition qui montre qu'elle est le résultat d'un réel débat sur les situations nécessitant de recommencer la procédure, le choix de limiter cette obligation aux « modifications essentielles » ayant finalement été retenu⁷⁶.

81. On arrive à la même conclusion par l'interprétation historique. Les travaux préparatoires montrent en effet que le législateur a introduit l'art. 6 al. 7 LGZD dans la loi lors d'une modification qui tendait, globalement, à accélérer le processus d'adoption des PLQ. Dans un tel contexte, il ne semble pas vraisemblable qu'il ait entendu imposer que le travail réalisé, tant au niveau technique que de la collaboration avec les tiers intéressés, dans le cadre de l'élaboration du premier projet soit intégralement abandonné et recommencé *ab ovo*.
82. Une interprétation téléologique de la norme aboutit au même résultat. Outre l'enjeu de respecter le minimum fixé par le droit fédéral en matière de participation, l'art. 6 al. 7 LGZD a pour objet d'assurer que le projet modifié soit porté à la

⁷⁵ cf. p. ex. TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2^{ème} éd., N429 p. 146 s

⁷⁶ PL 8529-A, pp. 21 ss ; MGC 2002-2003/ X A pp. 5485 ss ; ATA/474/2006, du 31 août 2006, consid. 10.

connaissance des personnes intéressées par le projet de PLQ et qu'elles puissent s'exprimer à son sujet. En ce sens, une reprise de la procédure au stade de l'enquête publique et de la possibilité à tous de produire des observations remplit cet objectif de participation.

A cela s'ajoute que, s'agissant du projet modifié, la participation et l'enquête publique relative au premier projet ont vraisemblablement alimenté la réflexion qui a conduit aux changements et ont donc joué le rôle de phase de participation pour le projet modifié.

83. Aussi, il convient de retenir en synthèse que l'application de l'art. 6 al. 7 ou de l'art. 6 al. 10 *in medio* LGZD peut aboutir à une reprise de la procédure à un stade variable mais qui s'inscrit nécessairement dans le cadre défini par l'art. 6 LGZD et qu'il ne peut pas être imposé de reprendre une étape antérieure à l'enquête publique. En particulier, les autorités cantonales n'ont pas d'obligation de reprendre la phase d'avant-projet prévue à l'art. 5A LGZD.
84. Concrètement, le choix de réitérer tout ou partie des étapes procédurales ou de poursuivre la procédure intervient généralement à trois stades de la procédure :
- après l'enquête publique ;
 - après le préavis du conseil municipal ;
 - après la procédure d'opposition.

Quel que soit le stade de la procédure, si la modification est essentielle, la procédure d'adoption doit recommencer au stade de l'enquête publique comme le prévoit l'art. 6 al. 7 et 10 LGZD.

Lorsqu'une modification non essentielle intervient avant la procédure d'opposition, la loi ne prévoit pas de conséquence automatique et, *a priori*, la procédure se poursuit. Le Conseil d'Etat peut, dans le cadre de sa compétence générale de conduite de la procédure, néanmoins décider de réitérer l'une ou l'autre étape de procédure.

Enfin, lorsqu'une modification non essentielle intervient après la procédure d'opposition, la loi impose au Conseil d'Etat d'évaluer si l'intensité des changements nécessite de reprendre tout ou partie de la procédure d'adoption.

V. IN 176, PL 13358 – EFFETS SUR L'ART. 6 AL. 7 LGZD

A. IN 176

1. Contenu

85. S'agissant de l'objet de la présente analyse, l'IN 176 prévoit le déplacement de l'actuel art. 6 al. 7 LGZD à l'art. 6 al. 9 LGZD. Le texte actuel est maintenu mais complété (éléments soulignés) :

Sous réserve de l'article 6, alinéa 6, seules les modifications essentielles du projet de plan localisé de quartier, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure. Le département devra suivre les recommandations/conditions du préavis favorable du Conseil municipal qui respectent sur le plan formel les exigences légales et adapter le projet de plan localisé de quartier.

86. Pour mémoire, l'art. 6 al. 6 LGZD proposé par l'initiative a la teneur suivante :

En cas de préavis ou de référendum défavorable, la procédure d'adoption du plan localisé de quartier soumis à enquête publique est suspendue et la commune et/ou les propriétaires du périmètre concerné doivent proposer au Conseil d'Etat un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la procédure prévue par l'article 5A. A défaut, la procédure d'adoption du projet de plan localisé de quartier soumis à enquête publique sera reprise et ce plan sera retenu par le département.

87. Ni dans le cadre du dépôt de l'initiative⁷⁷ ni au cours de leur audition par la commission de l'aménagement du Grand Conseil⁷⁸, les initiants n'ont explicité la portée qu'ils entendaient donner au nouvel art. 6 al. 9 LGZD, sous réserve d'un passage :

« M. Burri répond qu'un délai d'une année est donné pour faire une alternative. Si le PLQ est refondu de A à Z, il faut le représenter. Si ce sont des changements mineurs, il n'y a pas besoin de refaire la boucle. Les études préliminaires prennent beaucoup de temps dans un PLQ ; avec des changements mineurs, il n'y a pas à refaire ces études. Selon eux, ils ne passeront pratiquement jamais par une boucle où il faudra recommencer »⁷⁹.

88. Il ressort également du rapport que les commissaires n'ont pas considéré avoir reçu une réponse univoque dans le cadre de l'audition⁸⁰.

⁷⁷ Publication FAO du 14 janvier 2020.

⁷⁸ Cf. IN 176-B, pp. 7 ss.

⁷⁹ IN 176-B, p. 13.

⁸⁰ IN 176-B, p. 23.

2. Analyse

89. L'enjeu est ici de déterminer si la formulation proposée par l'IN 176 pour l'art. 6 al. 9 LGZD a pour conséquence que, dans tous les cas où un projet de PLQ est défavorablement préavisé par la commune et qu'un autre projet de PLQ est proposé dans un délai de douze mois, ce nouveau projet devrait faire l'objet d'une nouvelle enquête publique.

90. En termes d'application des art. 4 et 33 LAT et selon les principes exposés ci-dessus⁸¹, la réponse dépendra, au cas par cas, de la nature et de l'ampleur des modifications apportées au premier projet. Si les modifications doivent être qualifiées d'essentielles, le droit fédéral imposera une nouvelle phase de participation comprenant une enquête publique.

On rappellera encore ici que le droit fédéral fixe dans ce domaine un cadre procédural minimal et que les cantons, dans le cadre de l'adoption des règles de procédures qui leurs sont propres, sont libres de prévoir des processus participatifs plus étendus.

91. A stade, on peut donc retenir que la formulation proposée pour l'art. 6 al. 9 LGZD ne semble pas poser de problème au regard du cadre posé par le droit fédéral.

92. Toutefois, sa formulation pourrait être source de contentieux quant à sa portée, en particulier lorsque le préavis communal s'avère défavorable.

93. Sur la base du compte-rendu de l'audition des initiants, ces derniers semblent vouloir conserver la distinction entre modification essentielle et modification mineure dans la mise en œuvre des dispositions proposées par l'IN 176. On comprend en effet que les initiants n'entendent pas imposer une nouvelle enquête publique, ni une phase préalable d'élaboration du projet au sens de l'art. 5A LGZD, dans tous les cas où un contreprojet est proposé suite à un préavis communal défavorable.

94. Si cette intention a été manifestée lors de l'audition des initiants par la commission de l'aménagement, elle ne correspond en tout cas pas au texte proposé pour l'art. 6 al. 9. LGZD, combiné avec les articles 5A al. 5 et 6 al. 6 LGZD.

En effet, comme exposé ci-dessus⁸², le texte actuel de l'art. 6 al. 7 LGZD impose une limitation explicite des cas dans lesquels une nouvelle enquête publique est nécessaire, soit les situations où les modifications apportées au projet doivent être considérées comme essentielles.

L'ajout prévu par l'IN 176 de la mention « *sous réserve de l'article 6, alinéa 6* » introduit, grammaticalement une exception à cette limitation. Appliquée littéralement, la réserve de l'art. 6 al. 6 introduite à l'art. 6 al. 9 aurait pour conséquence que cette dernière disposition ne s'appliquerait pas dans tous les cas où la commune a rendu un préavis défavorable, quelle que soit l'ampleur des modifications apportées au

⁸¹ Cf. Chapitre II, pp. 3 ss.

⁸² Cf. chapitre IV, pp. 8 ss.

projet de PLQ, soit y compris si les modifications ne doivent pas être qualifiées d'essentielles.

En conséquence, il est possible de considérer qu'une reprise de la procédure au stade de l'enquête publique serait nécessaire dans tous les cas où l'art. 6 al. 6 trouverait application, y compris si les modifications résultant de la prise en compte du préavis communal ne doivent pas être considérées comme essentielles, mais simplement importantes voire mineures. Cette phase d'enquête publique viendrait s'ajouter à la phase d'élaboration de l'art. 5A LGZD à laquelle l'art. 6 al. 6 de l'IN 176 renvoie.

95. Le texte proposé par l'IN 176 se lit donc comme imposant, suite à un préavis communal défavorable et quelles que soient les modifications nécessaires pour y répondre – y compris des modifications mineures –, de reprendre le processus, cette boucle pouvant se reproduire indéfiniment tant que le projet ne rencontre pas l'approbation de la commune (par exemple parce que la proposition de plan modifié a été élaborée par les propriétaires concernés et qu'il ne lui convient pas) ou que le projet soit abandonné.

B. PL 13358

1. Projet initial

96. Le PL 13358, contreprojet du Grand Conseil à l'IN 176, ne comprend pas de modification de l'actuel art. 6 al. 7 et 10 LGZD.

2. Amendements proposés

97. Dans le cadre des travaux de la commission de l'aménagement, des amendements au PL 13358 ont été proposés. Ils ne portent pas sur l'art. 6 al. 7 LGZD mais prévoient des étapes supplémentaires dans le processus d'élaboration et d'adoption d'un PLQ.
98. Aux fins de la présente analyse, on mentionnera en particulier les propositions d'amendements visant à l'introduction de nouveaux des art. 5A et 6 LGZD et dont la teneur est la suivante :

Art. 5A, al. 4 et 5 (nouvelle teneur) et al. 6 (nouveau)

⁴ Avant d'élaborer un projet de plan localisé de quartier, une première séance de discussion réunissant les particuliers intéressés est organisée par le département et/ou la commune concernée. Les propriétaires du périmètre pressenti sont invités à participer à cette séance par un pli recommandé, accompagné d'une note d'opportunité exposant les enjeux jusqu'ici identifiés. Les propriétaires d'immeubles ou titulaires de droits domiciliés en dehors du canton ne peuvent invoquer le défaut de réception de l'avis s'ils n'ont pas de mandataire à Genève, l'article 6 alinéa 2 lettres a à c étant au surplus applicable par analogie. Une seconde séance a lieu pour recueillir les propositions des particuliers intéressés suite à la première séance explicative. Le département détermine si d'autres séances sont nécessaires.

⁵ Les séances organisées par le département et/ou les communes concernées doivent faire l'objet de procès-verbaux détaillés qui seront transmis aux participants des séances dans un délai de 30 jours. L'ensemble des documents et arbitrages effectués lors du processus de concertation est rendu public.

⁶ Le projet de plan localisé de quartier doit au moins recueillir un accord de la majorité absolue des propriétaires concernés mentionnée dans un procès-verbal de séance.

Art. 6, al. 5 et 6 et 7 (nouveaux, les al. 5 à 16 anciens devenant les al. 8 à 19), al. 14 (nouveau, ancien al. 11) al. 13 (abrogé, ancien al. 11) et 19 20 (nouveau)

⁵ Le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments. Le préavis, y compris en cas de silence de l'autorité municipale, fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.

⁶ En cas de préavis défavorable ou d'aboutissement d'un référendum s'opposant à un préavis favorable, le département devra modifier le projet en s'efforçant de mieux tenir compte des attentes de la commune et de la population. Les étapes prévues à l'article 5A de la présente loi s'appliquent au projet ainsi modifié par le département.

⁷ En cas de deuxième préavis défavorable de la Commune ou de deuxième refus de la population par référendum faisant suite aux modifications du Conseil d'Etat, la procédure d'adoption du projet de plan localisé de quartier suivra son cours, étant précisé que le Grand Conseil pourra être appelé à se prononcer par résolution, en cas d'opposition, conformément à l'alinéa 14 ci-dessous.

¹⁴ Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 13. Dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet en cas de préavis communal défavorable ensuite d'un référendum communal et si le Conseil d'Etat entend la rejeter, il saisit préalablement le Grand Conseil d'un projet de loi l'autorisant à statuer en ce sens sur cette opposition. Le Grand Conseil vote en principe dans un délai de 4 mois. S'il demande des modifications, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Si la loi est adoptée et entre en force, il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 13.

3. Analyse

3.1. *PL 13358*

99. En l'absence de modification de l'actuel art. 6 al. 7 et 10 LGZD, le PL 13358 n'appelle pas de remarque particulière dans le cadre de la présente analyse.

3.2. *Propositions d'amendements*

100. Les amendements proposés ont visiblement pour objectif de rendre contraignant pour les autorités cantonales l'avis de la majorité des propriétaires du périmètre concerné et le préavis communal.

101. Selon le texte proposé, en l'absence de l'accord de la majorité des propriétaires, le projet ne quitterait simplement pas la phase d'élaboration préliminaire de l'art. 5A LGZD.

102. Puis, en cas de préavis communal négatif, les autorités cantonales devraient modifier le projet pour tenir compte de la position de la commune en reprenant la procédure au stade de la phase d'élaboration de l'art. 5A LGZD. Dans l'hypothèse où le projet remanié (et validé une deuxième fois par les propriétaires) ne rencontrerait toujours pas l'approbation de la commune, le Conseil d'Etat pourra poursuivre la procédure mais devra saisir le Grand Conseil si la commune a formé opposition au PLQ et qu'il entend rejeter cette dernière.

Si le Grand Conseil se rallie à la position communale, le projet de PLQ devra être modifié avant que la procédure ne reprenne selon l'actuel art. 6 al. 10 LGZD qui prévoit qu'en fonction des modifications, le Conseil d'Etat décide s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure d'adoption et notamment de procéder à une nouvelle enquête publique.

103. La spécificité des amendements est de prévoir, à l'art. 6 al. 6 LGZD, qu'en cas de préavis communal défavorable, la procédure devra reprendre au stade préliminaire de l'art. 5A LGZD.

Il s'agirait d'un élargissement du cadre légal actuel puisque le dossier devrait être intégralement reprise *ab ovo*, quelles que soient les critiques émanant de la commune et l'intensité des modifications nécessaires pour y répondre en conduisant une nouvelle phase de participation ouverte à toute personne intéressée dont le résultat devrait être approuvé par les propriétaires concernés.

Le texte proposé ne précise pas si le projet issu de cette deuxième phase d'élaboration doit impérativement suivre toutes les étapes procédurales prévues à l'art. 6 LGZD. En l'absence de disposition précisant les cas d'exceptions, la nécessité d'un processus complet semble nécessaire, à commencer par une nouvelle enquête publique.

104. Outre son impact sur la durée du processus d'adoption du PLQ, cette obligation de reprendre le projet au stade de la phase préliminaire de l'art. 5A LGZD doit également être examinée en lien avec la formulation proposée pour l'art. 5A al. 6 LGZD qui

imposerait qu'un projet de plan ne pourrait être soumis à la procédure d'adoption que si la majorité absolue des « *propriétaires concernés* » en accepte le contenu.

Même si cette phase de participation, à laquelle la commune est amenée à prendre part, doit permettre à toute personne intéressée de donner son avis de manière à alimenter le projet de plan et permettre une pesée de tous les intérêts en présence, l'obligation d'un accord de la majorité des propriétaires donne un poids décisif à l'avis de ces derniers, qui disposeraient ainsi d'un pouvoir décisionnel revenant à permettre ou non l'engagement de la procédure d'adoption du projet de PLQ.

105. Dès lors que l'avis des propriétaires ne rejoindrait pas complètement celui de la commune, on peut craindre que le projet ne reçoive pas l'approbation du conseil municipal, ou seulement sous conditions.
106. En cas de de préavis communal défavorable et sans prétendre à l'exhaustivité compte tenu des spécificités propres à chaque situation, on peut néanmoins envisager deux hypothèses principales, soit que les modifications du projet de plan demandées par le préavis communal portent sur des éléments qui :

- ont déjà été examinées lors du premier processus participatif et ont été écartés faute de rencontrer l'agrément d'une majorité de propriétaires ;
- n'ont pas été examinés lors du premier processus participatif.

Dans la seconde hypothèse, le projet de plan pourrait être modifié et rencontrer l'accord des propriétaires concernés avant que le processus d'adoption ne soit à nouveau engagé pour aboutir à un préavis communal favorable puis à une adoption.

En revanche, dans la première hypothèse, le Département se trouverait dans l'obligation légale⁸³ de convaincre les propriétaires de modifier le contenu du projet de plan pour y intégrer les demandes de la commune (qui avaient déjà été discutées et écartées lors de la phase de participation) dans le cadre d'un nouveau processus participatif impliquant par ailleurs d'autres personnes, collectivités et entités.

Dans ce contexte, les options principales suivantes semblent envisageables. Les modifications demandées par la commune sont :

- entre temps devenues admissibles par les propriétaires et la procédure d'adoption peut reprendre ;
- toujours inadmissibles par les propriétaires et le projet de plan est abandonné, faute de pouvoir reprendre la procédure d'adoption en l'absence de toute modification répondant aux demandes de la commune ;
- partiellement admissibles par les propriétaires et le projet n'est modifié que dans cette mesure. La procédure d'adoption reprend, au risque d'un nouveau préavis communal défavorable qui déclencherait la saisine du Grand Conseil en application de l'art. 6 al. 14 LGZD proposé.

⁸³ Compte tenu de la formulation de l'art. 6 al. 6 LGZD proposé :

107. A l'inverse, en cas de préavis communal favorable mais sous conditions, le Département devrait modifier le plan pour tenir compte de ces dernières, mais sans devoir reprendre la consultation et en particulier recueillir à nouveau l'accord des propriétaires (qui pourront néanmoins l'exprimer, au moins, en phase d'opposition).
108. Les amendements proposés donnent aux propriétaires concernés un poids important dans le processus participatif d'élaboration du projet de plan puisque leur accord est nécessaire à toute poursuite du processus, au point de disposer d'un pouvoir de décision sur l'engagement ou non d'une procédure d'adoption d'un projet de PLQ. Dès lors que les objectifs des propriétaires ne seraient pas alignés avec ceux de la commune, il y a un risque que le projet de plan mis en procédure d'approbation ne tienne pas complètement compte des avis exprimés par la commune lors de la phase de participation et que cette dernière rende un préavis défavorable.

Les amendements imposeraient alors un nouveau processus participatif d'élaboration d'un projet de plan modifié et partent donc de l'idée que les divergences exprimées au premier tour peuvent être dissipées par un second tour de discussions. Ils ne comprennent aucune exception à ce processus, notamment en fonction de l'importance des modifications apportées au projet.

109. Sur la base du seul texte des amendements proposés, il n'apparaît pas que le processus proposé ne respecte pas le cadre général fixé par le droit fédéral en matière de participation à l'élaboration des plans d'affectation. On pourrait cependant se demander si la position de blocage accordée aux propriétaires concernés par l'art. 5A al. 6 LGZD proposé se serait pas critiquable en tant qu'il permettrait à des privés de faire échec à la mise en œuvre des zones de développement prévues comme outil de planification par le plan directeur cantonal.
110. Les notions de modifications essentielles développées ci-dessus⁸⁴ restent à notre sens applicables à cet aspect de la procédure, y compris quant à la possibilité pour les canton de prévoir des règles plus strictes quant aux circonstances dans lesquelles la procédure de participation doit être réitérée.

A cet égard, les amendements introduiraient des étapes supplémentaires au processus d'adoption d'un PLQ qui s'appliqueraient en l'absence de consensus sur le contenu du plan et rallongerait la procédure d'adoption⁸⁵.

111. Parmi les amendements proposés, le nouvel art. 5A al. 4 *in fine* a été complété pour que la séance de discussion avec les propriétaires concernés (prévue par le contre-

⁸⁴ Cf. chapitre III.B, pp. 7s. et chapitre IV, pp. 8 ss.

⁸⁵ Dès lors que l'option d'un arbitrage par le Grand Conseil sous la forme d'une loi devait être retenue, la mise en place d'une procédure plus simple mais offrant un contrôle démocratique, dans le sens de la jurisprudence fédérale (cf. chapitre III.A.3, pp. 6s.) pourrait être une piste à explorer. Il n'est pas exclu que, dès lors que, moyennant que l'acte sélectionnant la version du PLQ adoptée puisse faire l'objet d'un référendum, les phases de participation et d'enquête publique puissent être simplifiées et accélérées, voire supprimées. Une telle option constituerait cependant un changement très important du processus d'adoption actuel des PLQ et nécessiterait une évaluation précise des possibilités et de leurs conséquences. Ces questions dépassent le périmètre du présent avis de droit.

projet comme préalablement à la phase de concertation plus large) soit suivie d'une deuxième séance, destinée à recueillir des propositions. Le texte précise en outre que « *le département détermine si d'autres séances sont nécessaires* ».

Cette dernière précision implique qu'au terme des deux séances de discussion, le département devra opérer une évaluation de la situation et, surtout, prendre une décision qui pourrait faire l'objet d'une contestation (par exemple d'un propriétaire concerné considérant que ses propositions n'ont pas pu être adéquatement présentées) et cela avant même que le processus de concertation n'ait débuté. Ce dernier en serait d'autant retardé.

* * *

VI. RÉPONSE AUX QUESTIONS

1. Cas de mise en œuvre de l'obligation d'engager une nouvelle procédure (art. 6 al. 7 LGZD)

112. Le droit cantonal actuel reprend les exigences du droit fédéral en matière de participation et d'enquête publique. En présence de modification d'un projet de PLQ, il n'impose de recommencer la procédure d'adoption que si les modifications sont essentielles, soit qu'elles portent notamment sur des éléments caractéristiques du projet, notamment la typologie des constructions, leur gabarit ou encore leur affectation.
113. En présence de modifications essentielles, la procédure d'adoption du PLQ doit être réengagée selon les étapes prévues par l'art. 6 LGZD en commençant par soumettre le projet modifié à une enquête publique, qui ouvre la possibilité pour toute personne intéressée de formuler des observations.

Il n'est en revanche pas requis par la loi d'engager à nouveau la phase préliminaire d'élaboration du projet, en application de l'art. 5A LGZD. Le projet modifié peut reposer sur les études techniques et les éléments de participation rassemblés durant la préparation du premier projet.

114. On rappellera que l'art. 6 al. 10 LGZD prévoit la possibilité pour le Conseil d'Etat de ne rouvrir qu'une partie de la procédure pour les modifications, intervenues pendant la phase d'opposition, qui ne sont pas essentielles.

2. Effets de l'IN 176 sur le cadre légal genevois existant

115. Une interprétation littérale de l'art. 6 al. 9 LGZD proposé par l'IN 176 aboutit à la conséquence que la procédure d'adoption du PLQ devrait être réengagée, au stade de l'enquête publique, dans tous les cas où la commune a défavorablement préavisé le projet, même lorsque les modifications apportées ne doivent pas être qualifiées d'essentielles.

Ces dernières modifications devraient par ailleurs être issues d'un processus d'élaboration complet au sens de l'art. 5A LGZD réalisé préalablement.

3. Effets sur le cadre légal genevois existant du contreprojet PL 13358 et des amendements proposés au contre-projet

3.1. PL 13358

116. S'agissant spécifiquement de la question de la reprise de la procédure d'adoption en cas de modification du projet de PLQ, le contreprojet PL 13358 ne prévoit pas de modification de l'actuel art. 6 al. 7 LGZD, le système en place restant donc inchangé

3.2. Proposition d'amendements

117. Les amendements en cours d'examen prévoient en revanche explicitement qu'en cas de préavis communal défavorable, le processus d'élaboration devra être repris au stade préliminaire de l'élaboration du projet prévu par l'art. 5A LGZD et ce quelles que soient les modifications à opérer pour répondre aux critiques de la commune, avec l'impact de délai de traitement que cela impliquera mais aussi de coûts si les études techniques doivent être intégralement reprises.

118. Cette phase d'élaboration est prolongée par les séances que le département devra tenir avec les propriétaires concernés et complexifiée par la nécessité de statuer sur la tenue d'autres séances, après la deuxième. Une fois la phase d'élaboration terminée, elle devra être suivie d'une nouvelle procédure complète d'adoption.

119. Par ailleurs, l'obligation d'obtenir l'accord d'une majorité des propriétaires concernés par le projet de plan est de nature à déséquilibrer la pesée d'intérêt au stade de l'élaboration du projet et, potentiellement, de renforcer le risque d'un préavis communal défavorable nécessitant de répéter la phase préliminaire, sans garantie que l'accord des propriétaires précédemment obtenu soit renouvelé.

En l'absence d'un tel accord, le projet devra même être abandonné, les propriétaires se voyant attribuer en réalité un pouvoir de blocage à un stade préliminaire de la procédure.

120. Enfin, la formulation des amendements proposés pose la question de leur conformité au droit constitutionnel et fédéral, en particulier s'agissant de l'art. 5A al. 6 LGZD proposé. Comme exposé ci-dessus, ce dernier confère un pouvoir décisionnel indirect (ou *de facto*) en matière d'aménagement du territoire à des particuliers – les propriétaires concernés – dans le cadre de la procédure d'élaboration d'un projet de plan d'affectation spécial.

En effet, leur vote, dont l'issue lie les autorités, influe de façon contraignante à la fois sur l'ouverture de la procédure d'adoption (mise à l'enquête publique ou abandon) et sur le contenu du projet de PLQ. Les autorités seront, indirectement, obligées de trouver un consensus avec la majorité des propriétaires pour pouvoir poursuivre le processus d'adoption du projet de plan.

Même si ce vote n'offre pas un droit de *veto* à chaque propriétaire, il constitue néanmoins un obstacle et une forme de restriction à la marge d'appréciation données aux autorités de planification par le droit fédéral et cantonal. On ne peut exclure que cette restriction soit considérée comme contraire au droit fédéral et à la mission de mise en œuvre de la planification territoriale qu'il confie aux autorités cantonales, notamment en lien avec l'objectif de développement de l'urbanisation vers l'intérieur (art. 1 al. 2 let. a *bis* LAT) qui passe, à Genève, notamment par l'adoption de PLQ en zone de développement. Si cette validation préalable pourrait être de nature à réduire le risque de contestation ultérieure, en phase d'opposition puis de recours, elle alourdit significativement le processus et pourrait être une forme de concrétisation du risque identifié par l'Office fédérale de l'aménagement du territoire, dans son commentaire de 1981⁸⁶, où la prise en compte trop large des avis intéressés dans l'élaboration du projet conduit à un blocage, ou à tout le moins un ralentissement, inopportun du processus d'adoption des plans.

Enfin, on relèvera également que la proposition ne précise pas les modalités d'organisation et d'expression du vote ni si ce dernier est soumis à un contrôle démocratique ou juridictionnel. Concrètement, on ne sait pas comment le Département doit organiser le vote ou constater le résultat et si ce constat peut, par exemple, faire l'objet d'un recours. Cette incertitude est de nature susciter des litiges à un stade qui bloquera l'élaboration du projet de PLQ.

4. Contraintes procédurales posées par le droit fédéral en matière d'adoption de plans localisés de quartier et délimitation des possibilités de limiter l'obligation de conduire une nouvelle procédure en cas de modification du projet

121. Le droit fédéral pose un cadre très large en laissant aux cantons le soin de définir les règles de procédure d'adoption des plans d'aménagement dont font partie les PLQ.
122. La LAT distingue deux phases qui constituent un minimum à respecter par les cantons :
- La phase de participation (art. 4 LAT), qui doit permettre à toute personne intéressée de prendre connaissance d'un projet de plan et de faire valoir son point de vue à un stade de la procédure qui permette que ce dernier soit pris en compte dans la décision d'adoption.
 - L'enquête publique (art. 33 LAT) qui doit permettre aux personnes spécifiquement concernées, notamment les propriétaires des terrains visés par le projet de plan, d'exercer leur droit d'être entendu au sujet du projet.

Les deux phases peuvent être combinées, notamment si l'enquête publique est ouverte à toute personne intéressée.

123. Le droit fédéral ne définit pas les cas dans lesquels une modification du projet doit donner lieu à de nouvelles phases de participation et d'enquête publique.

⁸⁶ Cf. ch. 25, p. 6.

- 33 -

Cependant, le Tribunal fédéral a jugé que tel n'était le cas que lorsque les modifications doivent être qualifiées d'essentielles, soit que l'objet même du projet est modifié et touche les personnes qui se sont déjà exprimées de manière différente et/ou plus intense ou affecte d'autres personnes.

124. Le droit cantonal genevois actuel, en tant qu'il prévoit une phase d'élaboration du projet de PLQ permettant l'implication d'acteurs externes à l'administration cantonale puis une phase d'enquête publique permettant à toute personne de faire valoir son point de vue sur le projet avant la décision d'adoption, respecte le cadre fixé par le droit fédéral.

* * *

I.	OBJET DE L'AVIS DE DROIT	1
II.	RAPPEL DE LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION ET D'ADOPTION D'UN PLQ	3
III.	CADRE POSÉ PAR LE DROIT FÉDÉRAL	5
A.	LAT	5
1.	Texte légal.....	5
2.	Fonction de l'art. 4 LAT.....	6
3.	Fonction de l'art. 33 LAT.....	7
B.	Réitération de la phase de participation et/ou de l'enquête publique en cas de modification du projet	8
C.	Synthèse intermédiaire	9
IV.	DROIT CANTONAL ACTUEL ET NOTION DE « MODIFICATIONS ESSENTIELLES »	10
A.	Art. 6 al. 7 LGZD	10
B.	Jurisprudence relative à la notion de modification essentielle	12
1.	Dans le cadre de l'adoption d'un PLQ (ou autre plan d'affectation assimilé)	12
2.	Dans le cadre de la mise en œuvre d'un PLQ	17
3.	Effectivité de la participation	18
C.	Synthèse intermédiaire	19
1.	Notion de « modifications essentielles »	19
2.	Conséquence de l'existence de « modifications essentielles »	20
V.	IN 176, PL 13358 – EFFETS SUR L'ART. 6 AL. 7 LGZD	23
A.	IN 176	23
1.	Contenu.....	23
2.	Analyse.....	24
B.	PL 13358	25
1.	Projet initial.....	25
2.	Amendements proposés	25
3.	Analyse.....	27
3.1.	<i>PL 13358</i>	27
3.2.	<i>Propositions d'amendements</i>	27
VI.	RÉPONSE AUX QUESTIONS	30
1.	Cas de mise en œuvre de l'obligation d'engager une nouvelle procédure (art. 6 al. 7 LGZD).....	30
2.	Effets de l'IN 176 sur le cadre légal genevois existant	30
3.	Effets sur le cadre légal genevois existant du contreprojet PL 13358 et des amendements proposés au contre-projet.....	31
3.1.	<i>PL 13358</i>	31
3.2.	<i>Proposition d'amendements</i>	31
4.	Contraintes procédurales posées par le droit fédéral en matière d'adoption de plans localisés de quartier et délimitation des possibilités de limiter l'obligation de conduire une nouvelle procédure en cas de modification du projet.....	32

Loi actuelle (LGZD – L 135)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphane Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
		<p>Projet de loi (13358) modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 135) (Contreprojet à l'IN 176)</p> <p>Le GRAND CONSEIL, de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :</p>		
	<p>Art. 1 Modifications</p>	<p>Art.1 Modifications</p>		
<p>Art. 5A Elaboration du projet de plan localisé de quartier par le département</p> <p>1 Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.</p>	<p>Art. 5A Elaboration du projet de plan localisé de quartier par le département</p> <p>1 Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune ou des propriétaires concernés selon les modalités prévues par l'article 13A, allinéa 5, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.</p>	<p>Art. 5A, al. 1 (nouveau texte) et al. 4 et 5 (nouveau)</p> <p>1 Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune ou des propriétaires concernés selon les modalités prévues par l'article 13A, allinéa 5, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.</p>	<p>Art. 5A, al. 1 (nouveau texte) et al. 4 à 7 (nouveaux)</p>	

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphanie Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
<p><i>Plan bornation du projet de plan localisé de quartier par la commune</i></p> <p>3 Les communes peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leur territoire. A cet effet, le Conseil administratif, le maire, élaboré, en liaison avec le département et la commission d'urbanisme, un projet de plan localisé de quartier dans le cadre d'un processus de concertation avec les particuliers intéressés à développer le territoire, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations concernées. Sur préavis du Conseil municipal exprimé sous forme de résolution, le projet est transmis au Conseil d'Etat, lequel, après s'être assuré qu'il s'oppose sur le plan formel aux exigences légales, est alors tenu d'engager la procédure prévue à l'article 6.</p>				
<p><i>Proposition du Grand Conseil</i></p> <p>3 Lorsque le Grand Conseil le demande par voie de motion, le département met au point un projet de plan localisé de quartier, conformément à l'alinéa 1 et en liaison avec les propriétaires concernés. Dans un délai de 12 mois dès l'adoption de la motion et après en avoir informé la commission d'aménagement du canton, le département est tenu d'engager la procédure d'adoption prévue à l'article 6.</p>				

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF <i>Elaboration du projet de plans locaux de quartier par les propriétaires</i>	Contreprojet PL 13358	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphane Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
	<p>4 Les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan local de quartier concernant leurs parcelles. A cet effet, ils doivent élaborer un projet de plan local de quartier, dans le cadre d'un processus de concertation avec le département, les communes et les particuliers intéressés à développer le périmètre. Leur projet est transmis au Conseil d'Etat, lequel, après s'être assuré qu'il répond sur le plan formel aux exigences légales, est alors tenu d'engager la procédure prévue à l'article 6.</p>	<p>4 Afin d'élaborer un avant-projet de plan local de quartier, une première séance de discussion réunissant les particuliers intéressés est organisée par le département ou la commune concernée. Les propriétaires du périmètre pressenti sont invités à participer à cette séance par un pli recommandé, accompagné d'une note d'opportunité exposant les enjeux jusqu'ici identifiés. Les propriétaires d'immeubles ou titulaires de droits domiciliés en dehors du canton ne peuvent invoquer le défaut de réception de l'avis s'ils n'ont pas de mandataire à Genève, l'article 6 alinéa 2, lettres a à c, étant au surplus applicable par analogie. L'ensemble des documents et échanges effectués lors du processus de concertation subséquent est rendu public.</p>	<p>4 Avant d'élaborer un avant-projet de plan local de quartier, une première séance de discussion réunissant les particuliers intéressés est organisée par le département ou la commune concernée. Les propriétaires du périmètre pressenti sont invités à participer à cette séance par un pli recommandé, accompagné d'une note d'opportunité exposant les enjeux jusqu'ici identifiés. Les propriétaires d'immeubles ou titulaires de droits domiciliés en dehors du canton ne peuvent invoquer le défaut de réception de l'avis s'ils n'ont pas de mandataire à Genève, l'article 6 alinéa 2 lettres a à c, étant au surplus applicable par analogie. Une seconde séance a lieu pour recueillir les propositions des particuliers intéressés suite à la première séance explicative. Le département détermine si d'autres séances sont nécessaires.</p>	<p>4 Afin d'élaborer un avant-projet de plan local de quartier, une première séance de discussion réunissant les particuliers intéressés est organisée par le département ou la commune concernée. Les propriétaires du périmètre pressenti sont invités à participer à cette séance par un pli recommandé, accompagné d'une note d'opportunité exposant les enjeux jusqu'ici identifiés. Les propriétaires d'immeubles ou titulaires de droits domiciliés en dehors du canton ne peuvent invoquer le défaut de réception de l'avis s'ils n'ont pas de mandataire à Genève, l'article 6, alinéa 2, lettres a à c, étant au surplus applicable par analogie. Le processus de concertation peut ensuite être élargi.</p>
	<p>5 Si différents projets de plans locaux de quartiers sont soumis au Conseil d'Etat et respectent sur le plan formel les exigences légales, une votation communale sera organisée pour déterminer celui qui doit être retenu pour engager la procédure prévue à l'article 6.</p>		<p>5 Les séances organisées par le département et/ou les communes concernées doivent faire l'objet de procès-verbaux détaillés qui seront transmis aux participants dès séances dans un délai de 30 jours. L'ensemble des documents et échanges effectués lors du processus de concertation est rendu public.</p>	<p>5 Le processus de concertation visé aux alinéas précédents se compose en principe les trois phases suivantes: a) La phase de lancement a pour objectif d'informer la population de l'intention d'élaborer un projet de plan local de quartier et de présenter les modalités d'une démarche de concertation adaptée.</p>

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13356	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphanie Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
				<p>au contexte et aux enjeux qui y sont liés</p> <p>b) La phase de déploiement suit en principe la démarche de concertation définie lors de la phase précédente. Elle peut évoluer en fonction de l'avancement des discussions et des développements du projet. L'ensemble des documents diffusés lors de cette phase est rendu public par des moyens appropriés. Leur publication est assurée au fur et à mesure, en particulier par leur mise en ligne, sur le site Internet de l'Etat, de la plateforme publique de participation citoyenne pour Genève et sa région.</p> <p>c) La phase de restitution vise à présenter publiquement les apports de la démarche de concertation au projet et les éventuels arbitrages effectués. Elle doit le processus de concertation.</p> <p>L'ensemble des documents, procès-verbaux et arbitrages effectués lors du processus de concertation ad-hoc est rendu public.</p>
			<p>* L'ancien projet de plan localisé de quartier doit au moins recueillir un accord de la majorité absolue des propriétaires concernés mentionné dans un procès-verbal de séance.</p>	<p>* Le processus de concertation suivi et les actes pris dans ce cadre sont sans effets juridiques. Ils ne sont pas sujets à recours et ne peuvent entraîner l'invalidation ultérieure du plan.</p>

Loi actuelle (L.GZD – L 135)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13359	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphane Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
<p>Art. 6 Procédure d'adoption <i>Enquête publique</i></p> <p>Le projet de plan localisé de quartier est soumis à une enquête publique d'au moins 30 jours annoncée par voie de publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune. Des avis personnels sont envoyés sous pli recommandé aux propriétaires des terrains compris dans le périmètre lorsque le nombre des communications individuelles n'exécède pas 50.</p>	<p>Art. 6 Procédure d'adoption (...)</p>	<p>² En cas de plan localisé de quartier prévoyant un ou plusieurs sous-périmètres au sens de l'article 3, alinéa 2, l'alinéa 4 ne s'applique pas à l'élaboration des avant-projets de plans localisés de quartier ultérieurs.</p> <p>Art. 6, al. II (nouveau) et 17 (nouveau)</p>	<p>Art. 6, al. 5 et 6 et 7 (nouveaux, les al. 5 à 16 anciens devenant les al. 8 à 19), al. 14 (nouveau, ancien al. 11) et 13 (abrogé, anciens al. 11) et 20 (nouveau)</p>	<p>¹ En cas de plan localisé de quartier prévoyant un ou plusieurs sous-périmètres au sens de l'article 3, alinéa 2, l'alinéa 4 ne s'applique pas à l'élaboration des avant-projets de plans localisés de quartier ultérieurs.</p> <p>Art. 6, al. 4 et 11 (nouveau teneur) et 17 (nouveau) <i>Enquête publique</i></p> <p>Le projet de plan localisé de quartier est soumis à une enquête publique d'au moins 30 jours annoncée par voie de publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune. Des avis personnels sont envoyés sous pli recommandé aux propriétaires des terrains compris dans le périmètre. Ils sont livrés à communication de manière claire, dans le délai de l'enquête publique, leur accord ou non avec le projet. Leur silence vaut approbation sans réserve.</p> <p>Les avis sont envoyés sous pli recommandé aux propriétaires des terrains compris dans le périmètre.</p>
<p>³ L'avis aux propriétaires domiciliés dans le canton est envoyé valablement:</p> <p>a) pour les personnes physiques, à l'adresse indiquée par le bureau de l'habitant;</p> <p>b) pour les sociétés et personnes morales, à l'adresse du siège social;</p> <p>c) pour les propriétaires colocoifs, à l'adresse de l'un d'entre eux ou de leur représentant, ou encore du régisseur.</p>				

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13356	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphane Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
<p>Les propriétaires domiciliés à l'étranger, ceux dont l'adresse est inconnue, ainsi que les destinataires non atteints par l'avis sont réputés valablement prévenus par la publication faite dans la Feuille d'avis officielle. L'avis aux propriétaires n'indique que le numéro de la parcelle du fonds principal. Le numéro d'une parcelle ayant le caractère de dépendance de ce fonds n'est pas mentionné (des mes, chemins privés).</p> <p>Observations</p> <p>3. Pendant la durée de l'enquête publique, chacun peut prendre connaissance du projet à la mairie ou au département et adresser à ce dernier ses observations.</p> <p>Préavis communal</p> <p>4. Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. Son silence vaut approbation sans réserve.</p>				
<p>Préavis communal</p> <p>4. Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. Son silence vaut approbation sans réserve.</p>				
<p>Préavis communal</p> <p>4. Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. Son silence vaut approbation sans réserve.</p>				<p>Préavis communal</p> <p>4. Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues ainsi que l'accord ou le désaccord de la majorité absolue, en surface et en nombre, des propriétaires des terrains compris dans le périmètre du projet de plan. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. Son silence vaut approbation sans réserve.</p>

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13356	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphane Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
	<p><i>5 Le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments. Son silence vaut approbation sans réserve. Le préavis, y compris en cas de silence de l'autorité municipale, fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.</i></p>		<p>5 Le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments. Le préavis, y compris en cas de silence de l'autorité municipale, fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.</p>	
	<p><i>6 En cas de préavis ou de référendum défavorable, la procédure d'adoption du plan local de quartier soumis à enquête publique est suspendue et la commune est, les propriétaires du périmètre concernés doivent proposer au Conseil d'Etat un projet de plan local de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la procédure prévue par l'article 5A. A défaut, la procédure d'adoption du projet de plan local de quartier soumis à enquête publique sera reprise et ce plan sera retenu par le département.</i></p>		<p>6 En cas de préavis défavorable ou d'aboutissement d'un référendum s'opposant à un préavis favorable, le département devra modifier le projet en s'efforçant de mieux tenir compte des attentes de la commune et de la population. Les étapes prévues à l'article 5A de la présente loi s'appliqueront au projet ainsi modifié par le département.</p>	
			<p>7 En cas de décisions préavis défavorable de la Commune ou de décision refus de la population par référendum faisant suite aux modifications du Conseil d'Etat, la procédure d'adoption du projet de plan local de quartier suivra son cours, étant précisé que le Grand Conseil pourra être appelé à se prononcer par résolution, en cas d'opposition, conformément à l'article 14 ci-dessus.</p>	

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	Contreprojet PL 13356	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphane Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
<p>5 L'enquête publique et l'avis aux propriétaires visés aux alinéas 1 et 2 sont toutefois facultatifs en cas d'accord des propriétaires concernés et lorsque le périmètre du projet de plan localisé de quartier est compris dans celui d'un plan directeur de quartier en force depuis moins de 10 ans. En l'absence d'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. L'autorité municipale doit alors communiquer son avis dans un délai de 45 jours à compter de la réception du projet de plan. Son silence vaut approbation sans réserve.</p> <p><i>Projet de décision</i></p> <p>6 Au terme de la procédure fixée aux alinéas 1 à 5, le département est, en principe dans un délai de 90 jours, si des modifications doivent être apportées au projet de plan localisé de quartier pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal.</p>			
<p><i>Modification d'un projet de plan localisé de quartier en cours de procédure</i></p> <p>7 Seules les modifications essentielles du projet de plan localisé de quartier, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure.</p>			
<p><i>Modification d'un projet de plan localisé de quartier en cours de procédure</i></p> <p>8 Sous réserve de l'article 6, alinéa 6 du projet de plan localisé de quartier, seules les modifications essentielles soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure. Le département devra suivre les recommandations/</p>			

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13356	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphane Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
	<p><i>conditions du préavis favorable du Conseil municipal qui respectent sur le plan formel les exigences légales et adapter le projet de plan localisé de quartier.</i></p>			
<p>Publication</p> <p>8 A l'issue du délai révisé, le projet de plan localisé de quartier fait l'objet d'une publication dans la feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.</p>				
<p>Opposition</p> <p>9 Pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication, toute personne, organisation ou entité qui dispose de la qualité pour recourir contre le plan localisé de quartier peut déposer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat.</p>				
<p>Décision sur opposition et adoption du plan</p> <p>10 Le Conseil d'Etat statue sur les oppositions en principe dans un délai de 60 jours après la fin de la procédure d'opposition, le cas échéant modifié le projet et adopte ensuite le plan localisé de quartier. S'il a apporté des modifications à ce plan, le Conseil d'Etat examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure prévue au présent article. L'article 7 est applicable en cas de modifications essentielles. Le délai prévu par la</p>				

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13356	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphane Florey	Contre-propositions selon discussion du 6 mars 2024
<p>présente disposition est suspendu dans les cas suivants :</p> <p>a) application de l'article 11 ;</p> <p>b) ouverture d'une nouvelle procédure d'opposition, ou</p> <p>c) procédure menée simultanément avec celle relative à un projet de modification du régime des zones, dans l'hypothèse visée à l'alinéa 13, dernière phrase.</p> <p>L'adoption du plan fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle.</p>		<p>11 Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10. Dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet en cas de préavis communal défavorable en suite d'un référendum communal et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il saisit préalablement le Grand Conseil d'un projet de loi l'autorisant à statuer sur cette opposition. Le Grand Conseil l'accepte ou le refuse en principe dans un délai de 4 mois. S'il demande des modifications, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Si la loi est adoptée et entre en force, il est</p>	<p>11 Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10. Dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet en cas de préavis communal défavorable en suite d'un référendum communal et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il saisit préalablement le Grand Conseil d'un projet de loi l'autorisant à statuer sur cette opposition. Le Grand Conseil l'accepte ou le refuse en principe dans un délai de 4 mois. S'il demande des modifications, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Si la loi est adoptée et entre en force, il est</p>	<p>11 Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10. Dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet en cas de préavis communal défavorable en suite d'un référendum communal et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il saisit préalablement le Grand Conseil d'un projet de loi l'autorisant à statuer sur cette opposition. Le Grand Conseil l'accepte ou le refuse en principe dans un délai de 4 mois. S'il demande des modifications, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Si la loi est adoptée et entre en force, il est</p>

Loi actuelle (LGZD – L 135)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13356	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphane Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
<p>Recours</p> <p>Le recours contre l'adoption du plan est régi par l'article 35 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987.</p>		<p>ensuite procédé conformément à l'alinéa 10.</p>	<p>ensuite procédé conformément à l'alinéa 13.</p>	<p>ensuite procédé conformément à l'alinéa 10.</p>
<p>Concours avec une modification du régime des zones</p> <p>« Lorsqu'une modification des limites de zones est mise à l'enquête publique en vertu de l'article 16 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, le département peut même simultanément, ou stêt après, à l'enquête publique un projet de plan localisé de quartier portant sur un périmètre situé à l'intérieur de la nouvelle zone à créer; il peut procéder de même pour solliciter le préavis de la commune et ouvrir la procédure d'opposition. Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat ne peut toutefois pas approuver le plan localisé de quartier tant que la modification des limites des zones n'a pas été adoptée par le Grand Conseil.</p>				
<p>Adapt des</p> <p>« Le plan fait règle tant qu'il n'a pas été abrogé ou modifié par une décision subséquente du Conseil d'Etat. L'article 138 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est toutefois réservé.</p>				

Loi actuelle (LGZD – L 135)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13356	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphanie Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
<p><i>Effets généraux</i></p> <p>* Le plan localisé de quartier ne comporte pour l'Etat et les communes aucune obligation d'exécuter les travaux prévus.</p> <p>* Le plan fait règle tant qu'il n'a pas été abrogé ou modifié par une décision subéquente du Conseil d'Etat.</p>		<p>¹⁰ L'alinéa 11 et l'article 5A, alinéa 4, sont également applicables aux projets de plans localisés de quartier dont le périmètre est sis en partie en zone ordinaire et aux projets de plans localisés de quartier valant en tout ou partie plan de site.</p>	<p>²⁰ L'alinéa 14 et l'article 5A, alinéa 4 sont également applicables aux projets de plans localisés de quartier dont le périmètre est sis en partie en zone ordinaire et aux projets de plans localisés de quartier valant en tout ou partie plan de site.</p>	
				<p>¹⁰ Les alinéas 1, 6 et 11, ainsi que l'article 5A, alinéas 4 à 7, sont également applicables aux projets de plans localisés de quartier dont le périmètre est sis en partie en zone ordinaire et aux projets de plans localisés de quartier valant en tout ou partie plan de site.</p>

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphane Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
<p>Art. 12 Disposition transitoire Modification du 28 août 2020</p> <p>8 L'article 4A ne s'applique pas aux demandes en autorisation de construire déposées avant l'entrée en vigueur de la présente modification ou. Modification du 1^{er} octobre 2020</p> <p>9 L'article 2, alinéa 1, lettre b, dans sa teneur du 1^{er} octobre 2020 s'applique aux demandes d'autorisation déposées après son entrée en vigueur.</p>	<p>Art. 12, al. 8 Disposition transitoire (nouveau)</p> <p>8 Les modifications du ... (à compléter) apportées aux articles 5 A et 6, s'appliquent à tous les projets de plans localisés de quartier so avant d'être soumise à enquête publique après cette date.</p>	<p>Art. 12, al. 10 et 11 (nouveau) – Dispositions transitoires Modification du ... (à compléter)</p> <p>10 Les modifications apportées à l'article 5A, alinéa 1 et 4, par la loi 13358 modifiant la loi générale sur les zones de développement, du ... (date à compléter), s'appliquent aux projets de plans localisés de quartier qui, au moment de son entrée en vigueur, ne font pas ou n'ont pas encore fait l'objet d'une enquête publique.</p>	<p>Art. 12, al. 10 (nouvelle teneur) Modification du ... (à compléter)</p> <p>10 Les modifications apportées par la loi 13358 modifiant la loi générale sur les zones de développement, du ... (date à compléter), s'appliquent aux projets de plans localisés de quartier qui, au moment de son entrée en vigueur, ne font pas ou n'ont pas encore fait l'objet d'une enquête publique.</p>	<p>Art. 12, al. 10 et 11 (nouveau) – Dispositions transitoires Modification du ... (à compléter)</p>
		<p>Art. 12, al. 11 (nouveau)</p> <p>11 Les modifications apportées à l'article 6, alinéa 11, par la loi 13358 modifiant la loi générale sur les zones de développement, du ... (date à compléter), ne s'appliquent pas aux projets de plans localisés de quartier qui ne font pas ou n'ont pas encore fait l'objet d'une procédure d'opposition au moment de son entrée en vigueur.</p>	<p>Art. 12, al. 11 (nouveau)</p> <p>11 Les modifications apportées à l'article 6, alinéa 11, par la loi 13358 modifiant la loi générale sur les zones de développement, du ... (date à compléter), ne s'appliquent pas aux projets de plans localisés de quartier qui ne font pas ou n'ont pas encore fait l'objet d'une procédure d'opposition au moment de son entrée en vigueur.</p>	<p>11 Les modifications apportées à l'article 6, alinéa 11, par la loi 13358 modifiant la loi générale sur les zones de développement, du ... (date à compléter), ne s'appliquent pas aux projets de plans localisés de quartier qui ne font pas ou n'ont pas encore fait l'objet d'une procédure d'opposition au moment de son entrée en vigueur.</p>
				<p>Art. 2 Modifications à d'autres lois</p> <p>1 La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (B 6 05), est modifiée comme suit :</p>

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13356	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphane Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
<p>Art. 33 Référendum</p> <p>1 Le référendum communal s'exerce conformément aux articles 77 à 79 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et 85 et suivants de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982.</p> <p><i>Exemple</i></p> <p>2 Un projet de délibération rejeté par le conseil municipal ne peut faire l'objet d'un référendum.</p> <p><i>Justifié</i></p> <p>3 L'objet du référendum figurant sur le formulaire de récolte de signatures et, le cas échéant, la question figurant sur le bulletin de vote reprennent le même intitulé que celui de la délibération mentionnée à l'article 30, alinéa 4, de la présente loi.</p>				<p>Art. 33, al. 4 (in our eau)</p> <p>Référendum</p> <p><i>Références obligatoires</i></p> <p>4 Les délibérations portant sur le périmètre à donner sur des projets de plans localisés de quartier, visés à l'article 29, alinéa 1, lettre f, sont soumises au corps électoral communal en cas de détachement de la municipalité absolue, en surface et en nombre, des propriétés des terrains compris dans le périmètre de ces projets. Leur silence dans le délai imparti par l'enquête publique visée à l'article 6, alinéa 1 dernière phrase de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, vaut approbation sans réserve et les initiatives d'une propriété collective ne disposent ensemble que d'une seule voix. En cas d'absence des voix, l'accord en nombre des propriétaires</p>

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13356	Amendements de Lionel Dugerdil et Stéphanie Florey	Contre-propositions selon discussion du 8 mars 2024
				est réputé donné. L'article 33 alinéa 2 est réservé.
				<p>Art. 139 al 7 (nouveau) Modification du ... 1) L'article 33 alinéa 4 ne s'applique pas aux projets de plans localisés de quartier dont la procédure d'adoption est en cours ou terminée au moment de son entrée en vigueur.</p>
	<p>Art. 2 <i>Entrée en vigueur</i> La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.</p>	<p>Art. 2 <i>Entrée en vigueur</i> La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.</p>		<p>Art. 3 <i>Entrée en vigueur</i> La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.</p>

11.03.2024

ANNEXE 6

De: Alain Burri <ab@absa.pro>

Date: 14 mars 2024 à 14:28:59 UTC+1

À: "Genecand Adrien (GC)" <Adrien.Genecand@gc.ge.ch>

Cc: "Christian Gottschall (cgottschall@sunrise.ch)" <cgottschall@sunrise.ch>, "Paul Hanna (paul.hanna@borel-barbey.ch)" <paul.hanna@borel-barbey.ch>

Objet: Position officielle d'Urbadem au sujet du contre-projet... Alain Burri

Monsieur le Président de la sous-commission d'aménagement,

Suite à notre réunion du lundi 11 mars 2024 avec la sous-commission d'aménagement, nous avons relu avec notre comité d'initiative les dernières formulations remises par Monsieur Pauli lors de cette réunion.

Le comité a souligné la qualité du compromis trouvé (chaque partie ayant accepté de faire un pas important vers l'autre) et l'accepte à l'unanimité dans la version proposée le 11 mars 2024, sous deux réserves :

- modifications formelles qui pourraient s'avérer nécessaire pour mettre en œuvre le principe convenu (corrections cosmétiques éventuelles) ;
- acceptation du compromis par le Grand Conseil.

Evidemment, les initiants ne pourront pas retirer l'initiative si les modifications ne passent pas la rampe d'un vote des députés.

Au sujet d'une votation obligatoire, le comité ne juge pas cette solution utile car :

- 1) Elle ne motiverait pas les parties à trouver un compromis en amont de la votation.
- 2) Elle allongerait inutilement la procédure des PLQ, lorsque la majorité est atteinte en amont.

Pour ces raisons, le comité préfère la version discutée le vendredi 10 mars 2024, à savoir qu'un vote aurait lieu uniquement si la majorité des propriétaires en faveur du PLQ présenté par l'Etat n'était pas atteinte.

En espérant que de votre côté, vous trouverez le même écho favorable afin que l'on puisse aller de l'avant avec ce contre-projet et abandonner l'initiative si et lorsque le contre-projet sera devenu loi.

Veuillez croire, cher Monsieur le Président, à notre meilleure considération

Alain Burri

Président du comité d'initiative d'Urbadem

Pestalozzi Patrizia (SEC-GC)

De: Genecand Adrien (GC) <Adrien.Genecand@gc.ge.ch>
Envoyé: mercredi 20 mars 2024 17:38
À: Convoc-Aménagement
Objet: Fwd: Commission aménagement : IN 176-D : Position officielle d'Urbadem au sujet du contre-projet

Mes chers,

Voici le 2^e amendement dont je suis l'auteur dont parle les auditionnées.

Bien à vous,

Adrien

Art. 5A al. 5 (nouvelle teneur)

Le processus de concertation visé aux alinéas précédents comporte en principe les quatre phases suivantes :

d)Le projet de plan localisé de quartier fait ensuite l'objet d'une consultation de 30 jours auprès des propriétaires des terrains compris dans son périmètre, en vue de déterminer si ce projet dispose de l'accord de la majorité absolue, en surface et en nombre, de ceux-ci. Leur silence vaut approbation sans réserve et les titulaires d'une propriété collective ne disposent ensemble que d'une seule voix. En cas d'égalité des voix, l'accord en nombre des propriétaires est réputé donné. En l'absence d'accord de la majorité absolue des propriétaires concernés, une votation communale est organisée, dans un délai de 6 mois maximum, demandant au corps électoral communal s'il est favorable ou non à ce projet de plan.

Art. 6 al. 1 et 4 : sans changement

Art. 2supprimé

De: Alain Burri <ab@absa.pro>

Date: 26 mars 2024 à 22:06:49 UTC+1

À: "Genecand Adrien (GC)" <Adrien.Genecand@gc.ge.ch>

Cc: Christian Gottschall <chgottschall5@gmail.com>

Objet: Modification de la position officielle d'Urbadem au sujet du contre-projet... Alain Burri

Cher Monsieur le Président de la sous-commission d'aménagement,

Veuillez trouver ci-joint, selon nos conversations d'hier, la modification concernant la votation en cas de non-obtentions de la double majorité des propriétaires et des m2 concernés par le PLQ. Le surlignage jaune met en évidence les modifications effectuées sur votre texte de ce week-end étant précisé que nous déduisons de l'absence de modification des autres clauses débattues avec l'office de l'Urbanisme, que celles-ci demeurent inchangées (notamment processus de concertation essentiel pour nous).

Ce texte remplace la partie votation de notre E-mail du 14 mars 2024, les autres points de cet E-mail restant valables aux mêmes conditions.

Veuillez croire, Cher Monsieur le Président, à notre meilleure considération.

Alain Burri

Président du comité d'initiative d'Urbadem.

Art. 5A al. 4 (nouvelle teneur)

4 Le processus de concertation visé aux alinéas précédents comporte en principe les quatre phases suivantes :

d)Le projet de plan localisé de quartier fait ensuite l'objet d'une consultation de 30 jours auprès des propriétaires des terrains compris dans son périmètre, en vue de déterminer si ce projet dispose de l'accord de la majorité absolue, en surface et en nombre, de ceux-ci. Leur silence vaut approbation sans réserve et les titulaires d'une propriété collective ne disposent ensemble que d'une seule voix. En cas d'égalité des voix, l'accord en nombre des propriétaires est réputé donné. En l'absence d'accord de la majorité absolue des propriétaires concernés, une votation communale est organisée par le canton, dans un délai de 6 mois maximum, demandant au corps électoral

communal s'il est favorable ou non à ce projet de plan. Le résultat de cette consultation du corps électoral est communiquée à la commune simultanément à la transmission du projet de plan localisé de quartier visée à l'alinéa 5.

Art. 5A al. 5 (nouvelle teneur, qui reprend pour l'essentiel l'al. 4 de la contreproposition de l'OU)

5 A l'issue de la consultation des propriétaires, respectivement à l'issue de la consultation du corps électoral communal lorsque ce dernier est amené à se prononcer selon les modalités de l'alinéa précédent, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. Le préavis fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune. Son silence vaut approbation sans réserve.

Les autres contre-propositions de l'OU demeurent inchangées.

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
<p>Art. 5A Elaboration du projet de plan localisé de quartier par le département</p> <p>! Le projet de plan localisé de quartier est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le quartier ainsi que les associations et la commune concernées.</p>	<p>Art. 1 Modifications</p> <p>Art. 5A Elaboration du projet de plan localisé de quartier par le département</p> <p>! Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune ou</p>	<p>Projet de loi (13358) modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 1 35) (Contreprojet à l'IN 176)</p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décerne ce qui suit :</p> <p>Art.1 Modifications</p> <p>La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 5A, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 4 et 5 (nouveaux)</p> <p>! Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune ou des propriétaires concernés selon les modalités prévues par l'article 13A, alinéa 5, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 ; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.</p>	<p>Art. 5A, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 4 à 7 (nouveaux)</p>	<p>Art. 5A Elaboration du plan localisé de quartier (nouvelle teneur de la note), al. 1 (nouvelle teneur), sous-note de l'al. 2 (nouvelle teneur) et al. 4 à 7 (nouveaux)</p> <p>Par le département</p> <p>! Le projet de plan localisé de quartier est élaboré par le département de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune ou des propriétaires concernés selon les modalités prévues par l'article 13A, alinéa 5, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 ; il est mis au point par le département, en collaboration avec la commune, et la commission d'urbanisme et les particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un avant-projet étudié par le département, la commune ou des particuliers intéressés à développer le périmètre, sur la base d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.</p>

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
<p>Elaboration du projet de plan localisé de quartier par la commune</p> <p>² Les communes peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leur territoire. A cet effet, le Conseil administratif, le maire, élabore, en liaison avec le département et la commission d'urbanisme, un projet de plan localisé de quartier, dans le cadre d'un processus de concertation avec les particuliers intéressés à développer le périmètre, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations concernées. Sur préavis du Conseil municipal exprimé sous forme de résolution, le projet est transmis au Conseil d'Etat, lequel, après s'être assuré qu'il répond sur le plan formel aux exigences légales, est alors tenu d'engager la procédure prévue à l'article 6.</p>				<p>particuliers intéressés à développer le périmètre dans le cadre d'un processus de concertation avec ces derniers, les habitants, propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées.</p> <p>Par la commune</p>
<p>Proposition du Grand Conseil</p> <p>³ Lorsque le Grand Conseil le demande par voie de motion, le département met au point un projet de plan localisé de quartier, conformément à l'alinéa 1 et en liaison avec les propriétaires concernés. Dans un délai de 12 mois</p>				

Commission d'aménagement du canton

IN 176-D et PL 13358-A

27 mars 2024

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
<p>dès l'adoption de la motion et après en avoir informé la commission d'aménagement du canton, le département est tenu d'engager la procédure d'adoption prévue à l'article 6.</p>	<p>Elaboration du projet de plan localisé de quartier par les propriétaires</p> <p><i>4 Les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leurs parcelles. A cet effet, ils doivent élaborer un projet de plan localisé de quartier, dans le cadre d'un processus de concertation avec le département, les communes et les particuliers intéressés à développer le périmètre. Leur projet est transmis au Conseil d'Etat, lequel, après s'être assuré qu'il répond sur le plan formel aux exigences légales, est alors tenu d'engager la procédure prévue à l'article 6.</i></p>	<p><i>4 Afin d'élaborer un avant-projet de plan localisé de quartier, une première séance de discussion réunissant les particuliers intéressés est organisée par le département ou la commune concernée. Les propriétaires du périmètre pressenti sont invités à participer à cette séance par un pli recommandé, accompagné d'une note d'opportunité exposant les enjeux jusqu'ici identifiés. Les propriétaires d'immeubles ou titulaires de droits domiciliés en dehors du canton ne peuvent invoquer le défaut de réception de l'avis s'ils n'ont pas de mandataire à Genève, l'article 6, alinéa 2, lettres a à e, étant au surplus applicable par analogie. Le processus de concertation peut ensuite être engagé.</i></p>	<p><i>4 Afin d'élaborer un avant-projet de plan localisé de quartier, une première séance de discussion réunissant les particuliers intéressés est organisée par le département ou la commune concernée. Les propriétaires du périmètre pressenti sont invités à participer à cette séance par un pli recommandé, accompagné d'une note d'opportunité exposant les enjeux jusqu'ici identifiés. Les propriétaires d'immeubles ou titulaires de droits domiciliés en dehors du canton ne peuvent invoquer le défaut de réception de l'avis s'ils n'ont pas de mandataire à Genève, l'article 6, alinéa 2, lettres a à e, étant au surplus applicable par analogie. Le processus de concertation peut ensuite être engagé.</i></p>	<p>Dispositions communes</p> <p><i>4 Afin d'élaborer un avant-projet de plan localisé de quartier, une première séance de discussion réunissant les particuliers intéressés est organisée par le département ou la commune concernée. Les propriétaires du périmètre pressenti sont invités à participer à cette séance par un pli recommandé, accompagné d'une note d'opportunité exposant les enjeux jusqu'ici identifiés. Les propriétaires d'immeubles ou titulaires de droits domiciliés en dehors du canton ne peuvent invoquer le défaut de réception de l'avis s'ils n'ont pas de mandataire à Genève, l'article 6, alinéa 2, lettres a à e, étant au surplus applicable par analogie. Le processus de concertation peut ensuite être engagé.</i></p>
<p><i>5 Si différents projets de plans localisés de quartiers sont soumis au Conseil d'Etat et respectent sur le plan formel les exigences légales, une votation communale sera organisée</i></p>	<p><i>L'ensemble des documents et arbitrages effectués lors du processus de concertation subséquent est rendu public.</i></p>	<p>Processus de concertation</p> <p><i>5 Le processus de concertation visé aux alinéas précédents comporte en principe les trois phases suivantes :</i></p>	<p>Processus de concertation</p> <p><i>5 Le processus de concertation visé aux alinéas précédents comporte en principe les trois phases suivantes :</i></p>	<p>Processus de concertation</p> <p><i>5 Le processus de concertation visé aux alinéas précédents comporte en principe les trois phases suivantes :</i></p>

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF <i>pour déterminer celui qui devra être retenu pour engager la procédure prévue à l'article 6.</i>	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
			<p>a) La phase de lancement a pour objectif d'informer la population de l'intention d'élaborer un projet de plan localisé de quartier et de présenter les modalités d'une démarche de concertation adaptée au contexte et aux enjeux qui y sont liés.</p> <p>b) La phase de déploiement suit en principe la démarche de concertation définie lors de la phase précédente. Elle peut évoluer en fonction de l'avancement des discussions et des développements du projet. L'ensemble des documents discutés lors de cette phase est rendu public par des moyens appropriés. Leur publication est assurée au fur et à mesure, en particulier par leur mise en ligne, sur le site internet de l'Etat, de la plateforme publique de participation citoyenne pour Genève et sa région.</p> <p>e) La phase de restitution vise à présenter publiquement les apports de la démarche de concertation au projet et les éventuels arbitrages effectués. Elle clôt le processus de concertation.</p>	<p>b) La phase de lancement a pour objectif d'informer la population de l'intention d'élaborer un projet de plan localisé de quartier et de présenter les modalités d'une démarche de concertation adaptée au contexte et aux enjeux qui y sont liés.</p> <p>b) La phase de déploiement suit en principe la démarche de concertation définie lors de la phase précédente. Elle peut évoluer en fonction de l'avancement des discussions et des développements du projet. L'ensemble des documents discutés lors de cette phase est rendu public par des moyens appropriés. Leur publication est assurée au fur et à mesure, en particulier par leur mise en ligne, sur le site internet de l'Etat, de la plateforme publique de participation citoyenne pour Genève et sa région.</p> <p>e) La phase de restitution vise à présenter publiquement les apports de la démarche de concertation au projet et les éventuels arbitrages effectués. Elle clôt le processus de concertation.</p> <p>d) Le projet de plan localisé de quartier fait ensuite l'objet d'une consultation de 30 jours auprès des propriétaires des terrains compris dans son périmètre, en vue de déterminer si ce projet dispose de l'accord de la majorité</p>

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
				<p>absolue, en surface et en nombre, de ceux-ci. Leur silence vaut approbation sans réserve et les titulaires d'une propriété collective ne disposent ensemble que d'une seule voix. En cas d'égalité des voix, l'accord en nombre des propriétaires est réputé donné. En l'absence d'accord de la majorité absolue des propriétaires concernés, une votation communale est organisée le 12.03.2024, dans un délai de 6 mois maximum le 12.03.2024, dans un délai de 6 mois maximum, demandant au corps électoral communal s'il est favorable ou non à ce projet de plan. Le résultat de cette consultation des propriétaires et, le cas échéant du corps électoral, est communiqué à la commune au plus tard à l'ouverture de l'enquête publique visée à l'article 6, alinéa 1.</p> <p>L'ensemble des documents, procès-verbaux et arbitrages effectués lors du processus de concertation subséquent est rendu public.</p>
		<p>L'ensemble des documents, procès-verbaux et arbitrages effectués lors du processus de concertation subséquent est rendu public.</p> <p>⁶ Le processus de concertation suivi et les actes pris dans ce cadre sont sans effets juridiques. Ils ne sont pas sujets à recours et ne peuvent entraîner l'invalidation ultérieure du plan.</p>		<p>L'ensemble des documents, procès-verbaux et arbitrages effectués lors du processus de concertation subséquent est rendu public.</p> <p>Le processus de concertation suivi et les actes pris dans ce cadre sont sans effets juridiques. Ils ne sont pas sujets à recours et ne peuvent entraîner l'invalidation ultérieure du plan.</p>

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
<p>Art. 6 Procédure d'adoption <i>Enquête publique</i></p> <p>¹ Le projet de plan localisé de quartier est soumis à une enquête publique d'au moins 30 jours annoncée par voie de publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune. Des avis personnels sont envoyés sous pli recommandé aux propriétaires des terrains compris dans le périmètre lorsque le nombre des communications individuelles n'exécède pas 50.</p>	<p>Art. 6 Procédure d'adoption (...)</p>	<p>⁵ En cas de plan localisé de quartier prévoyant un ou plusieurs sous-périmètres au sens de l'article 3, alinéa 2, l'alinéa 4 ne s'applique pas à l'élaboration des avant-projets de plans localisés de quartier ultérieurs.</p>	<p>⁷ En cas de plan localisé de quartier prévoyant un ou plusieurs sous-périmètres au sens de l'article 3, alinéa 2, l'alinéa 4 ne s'applique pas à l'élaboration des avant-projets de plans localisés de quartier ultérieurs.</p>	<p>⁷ En cas de plan localisé de quartier prévoyant un ou plusieurs sous-périmètres au sens de l'article 3, alinéa 2, les alinéas 4 et 5 ne s'appliquent pas à l'élaboration des avant-projets de plans localisés de quartier ultérieurs.</p>
<p>² L'avis aux propriétaires domiciliés dans le canton est envoyé valablement :</p> <p>a) pour les personnes physiques, à l'adresse indiquée par le bureau de l'habitant;</p> <p>b) pour les sociétés et personnes morales, à l'adresse du siège social,</p> <p>c) pour les propriétaires collectifs, à l'adresse de l'un d'entre eux ou de</p>		<p>Art. 6, al. 1, 4 et 11 (nouveau teneur) et 17 (nouveau)</p> <p><i>Enquête publique</i></p> <p>¹ Le projet de plan localisé de quartier est soumis à une enquête publique d'au moins 30 jours annoncée par voie de publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune. Des avis personnels sont envoyés sous pli recommandé aux propriétaires des terrains compris dans le périmètre. Ils sont invités à communiquer de manière claire, dans le délai de l'enquête publique, leur accord ou non avec le projet. Leur silence vaut approbation sans réserve.</p> <p>Par suite, le nombre des communications individuelles n'exécède pas 50.</p>	<p>Art. 6, al. II (nouvelle teneur) et 17 (nouveau)</p>	

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
<p>leur représentant, ou encore du régisseur.</p> <p>Les propriétaires domiciliés à l'étranger, ceux dont l'adresse est inconnue, ainsi que les destinataires non atteints par l'avis sont réputés valablement prévenus par la publication faite dans la Feuille d'avis officielle. L'avis aux propriétaires n'indique que le numéro de la parcelle du fonds principal. Le numéro d'une parcelle ayant le caractère de dépendance de ce fonds n'est pas mentionné (dessertes, chemins privés).</p>				
<p>Observations</p> <p>³ Pendant la durée de l'enquête publique, chacun peut prendre connaissance du projet à la mairie ou au département et adresser à ce dernier ses observations.</p>				
<p>Préavis communal</p> <p>⁴ Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. Son silence vaut approbation sans réserve.</p>	<p>Préavis communal</p> <p>⁴ Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. son</p>		<p>Préavis communal</p> <p>⁴ Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues ainsi que l'accord ou le désaccord de la majorité absolue, en surface et en nombre, des propriétaires des terrains compris dans le périmètre du projet de plan. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la</p>	

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
	<p>⁵ Le préavis de l'autorité municipale peut être défavorable, favorable ou favorable sous réserve de conditions, modifications ou compléments. Son silence vaut approbation sans réserve. Le préavis, y compris en cas de silence de l'autorité municipale, fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.</p>		réception des observations. Son silence vaut approbation sans réserve.	
	<p>⁶ En cas de préavis ou de référendum défavorable, la procédure d'adoption du plan localisé de quartier soumis à enquête publique est suspendue et la commune et/ou les propriétaires du périmètre concernés doivent proposer au Conseil d'Etat un projet de plan localisé de quartier alternatif dans un délai de 12 mois conformément à la procédure prévue par l'article 5A. A défaut, la procédure d'adoption du projet de plan localisé de quartier soumis à enquête publique sera reprise et ce plan sera retenu par le département.</p>			
<p>⁵ L'enquête publique et l'avis aux propriétaires visés aux alinéas 1 et 2 sont toutefois facultatifs en cas d'accord des propriétaires concernés et lorsque le périmètre du projet de plan localisé de quartier est compris dans celui d'un plan directeur de quartier en force depuis moins de 10 ans. En l'absence d'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil</p>	<p>⁷ L'enquête publique et l'avis aux propriétaires visés aux alinéas 1 et 2 sont toutefois facultatifs en cas d'accord de tous les propriétaires concernés et lorsque le périmètre du projet de plan localisé de quartier est compris dans celui d'un plan directeur de quartier en force depuis moins de 10 ans. En l'absence d'enquête publique, le département transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil</p>			

Commission d'aménagement du canton

IN 176-D et PL 13358-A

27 mars 2024

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
<p>municipal. L'autorité municipale doit alors communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception du projet de plan. Son silence vaut approbation sans réserve.</p> <p>Projet de décision</p> <p>⁶ Au terme de la procédure fixée aux alinéas 1 à 5, le département examine, en principe dans un délai de 90 jours, si des modifications doivent être apportées au projet de plan localisé de quartier pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal.</p>	<p>municipal. L'autorité municipale doit alors communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception du projet de plan. Son silence vaut approbation sans réserve.</p>			
<p>Modification d'un projet de plan localisé de quartier en cours de procédure</p> <p>⁷ Seules les modifications essentielles du projet de plan localisé de quartier, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure.</p>	<p>Modification d'un projet de plan localisé de quartier en cours de procédure</p> <p>⁹ Sous réserve de l'article 6, alinéa 6, seules les modifications essentielles du projet de plan localisé de quartier, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure. Le département devra suivre les recommandations/conditions du préavis favorable du Conseil municipal qui respectent sur le plan formel les exigences légales et adapter le projet de plan localisé de quartier.</p>			
<p>Publication</p> <p>⁸ A l'issue du délai référendaire, le projet de plan localisé de quartier fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.</p>				

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
<p>Opposition</p> <p>⁹ Pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le plan localisé de quartier peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat.</p>				
<p>Décision sur opposition et adoption du plan</p> <p>¹⁰ Le Conseil d'Etat statue sur les oppositions en principe dans un délai de 60 jours après la fin de la procédure d'opposition, le cas échéant modifie le projet et adopte ensuite le plan localisé de quartier. S'il a apporté des modifications à celui-ci, le Conseil d'Etat examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure prévue au présent article. L'alinéa 7 est applicable en cas de modifications essentielles. Le délai prévu par la présente disposition est suspendu dans les cas suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) application de l'alinéa 11 ; b) ouverture d'une nouvelle procédure d'opposition, ou c) procédure menée simultanément avec celle relative à un projet de modification du régime des zones, dans l'hypothèse visée à l'alinéa 13, dernière phrase. <p>L'adoption du plan fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle.</p>				

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
<p>¹¹ Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10.</p>	<p>¹¹ Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10. Dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet en cas de préavis communal défavorable ensuite d'un référendum communal et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il saisit préalablement le Grand Conseil d'un projet de loi l'autorisant à statuer sur cette opposition. Le Grand Conseil l'accepte ou le refuse en principe dans un délai de 4 mois. S'il demande des modifications, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Si la loi est adoptée et entre en force, il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10.</p>	<p>¹¹ Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10. Dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet en cas de préavis communal défavorable ensuite d'un référendum communal et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il saisit préalablement le Grand Conseil d'un projet de loi l'autorisant à statuer sur cette opposition. Le Grand Conseil l'accepte ou le refuse en principe dans un délai de 4 mois. S'il demande des modifications, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Si la loi est adoptée et entre en force, il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10.</p>	<p>¹¹ Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10. Dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet en cas de préavis communal défavorable ensuite d'un référendum communal et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il saisit préalablement le Grand Conseil d'un projet de loi l'autorisant à statuer sur cette opposition. Le Grand Conseil l'accepte ou le refuse en principe dans un délai de 4 mois. S'il demande des modifications, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Si la loi est adoptée et entre en force, il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10.</p>	<p>¹¹ Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10. Dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet en cas de préavis communal défavorable ensuite d'un référendum communal et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il saisit préalablement le Grand Conseil d'un projet de loi l'autorisant à statuer sur cette opposition. Le Grand Conseil l'accepte ou le refuse en principe dans un délai de 4 mois. S'il demande des modifications, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Si la loi est adoptée et entre en force, il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 10.</p>
<p>Recours ¹² Le recours contre l'adoption du plan est régi par l'article 35 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987.</p>				

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
<p><i>Concours avec une modification du régime des zones</i></p> <p>¹³ Lorsqu'une modification des limites de zones est mise à l'enquête publique en vertu de l'article 16 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, le département peut mettre simultanément, ou sitôt après, à l'enquête publique un projet de plan localisé de quartier portant sur un périmètre situé à l'intérieur de la nouvelle zone à créer; il peut procéder de même pour solliciter le préavis de la commune et ouvrir la procédure d'opposition. Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat ne peut toutefois pas approuver le plan localisé de quartier tant que la modification des limites des zones n'a pas été adoptée par le Grand Conseil.</p>				
<p>Adoption</p> <p>¹⁴ Le plan fait règle tant qu'il n'a pas été abrogé ou modifié par une décision subséquente du Conseil d'Etat. L'article 13B de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est toutefois réservé.</p>				
<p>Effets généraux</p> <p>¹⁵ Le plan localisé de quartier ne comporte pour l'Etat et les communes aucune obligation d'exécuter les travaux prévus.</p>				
<p>¹⁶ Le plan fait règle tant qu'il n'a pas été abrogé ou modifié par une décision subséquente du Conseil d'Etat.</p>				

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
		<p>¹⁷ L'alinéa 11 et l'article 5A, alinéa 4, sont également applicables aux projets de plans localisés de quartier dont le périmètre est sis en partie en zone ordinaire et aux projets de plans localisés de quartier valant en tout ou partie plan de site.</p>	<p>¹⁷ Les alinéas 1, 4 et 11, ainsi que l'article 5A, alinéas 4 à 7, sont également applicables aux projets de plans localisés de quartier dont le périmètre est sis en partie en zone ordinaire et aux projets de plans localisés de quartier valant en tout ou partie plan de site.</p>	<p>¹⁷ L'alinéa 11, ainsi que l'article 5A, alinéas 4 à 7, sont également applicables aux projets de plans localisés de quartier dont le périmètre est sis en partie en zone ordinaire et aux projets de plans localisés de quartier valant en tout ou partie plan de site.</p>

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
<p>Art.12 Disposition transitoire <i>Modification du 28 août 2020</i></p> <p>⁸ L'article 4A ne s'applique pas aux demandes en autorisation de construire déposées avant l'entrée en vigueur de la présente modification.</p> <p>Modification du 1^{er} octobre 2020</p> <p>⁹ L'article 2, alinéa 1, lettre b, dans sa teneur du 1^{er} octobre 2020 s'applique aux demandes d'autorisation déposées après son entrée en vigueur.</p>	<p>Art. 12, al. 8 <i>Disposition transitoire (nouveau)</i></p> <p>⁸ Les modifications du ... (à compléter) apportées aux articles 5 A et 6, s'appliquent à tous les projets de plans localisés de quartier soumis à enquête publique après cette date.</p>	<p>Art. 12, al. 10 et 11 (nouveaux) – Dispositions transitoires <i>Modification du ... (à compléter)</i></p> <p>¹⁰ Les modifications apportées à l'article 5A, alinéas 1 et 4, par la loi 13358 modifiant la loi générale sur les zones de développement, du ... (date à compléter), ne s'appliquent pas aux projets de plans localisés de quartier dont l'élaboration a déjà été engagée au moment de son entrée en vigueur.</p>	<p>Art. 12, al. 10 et 11 (nouveaux) – Dispositions transitoires <i>Modification du ... (à compléter)</i></p> <p>¹⁰ Les modifications apportées à l'article 5A, alinéas 1, 4 et 5 par la loi 13358 modifiant la loi générale sur les zones de développement, du ... (date à compléter), ne s'appliquent pas aux projets de plans localisés de quartier dont l'élaboration a déjà été engagée au moment de son entrée en vigueur.</p>	<p>Art. 12, al. 10 et 11 (nouveaux) – Dispositions transitoires <i>Modification du ... (à compléter)</i></p> <p>¹¹ Les modifications apportées à l'article 6, alinéa 1, par la loi 13358 modifiant la loi générale sur les zones de développement, du ... (date à compléter), ne s'appliquent pas aux projets de plans localisés de quartier qui ne font pas ou n'ont pas encore fait l'objet d'une procédure d'opposition au moment de son entrée en vigueur.</p>
<p>Art.33 Référendum</p> <p>¹ Le référendum communal s'exerce conformément aux articles 77 à 79 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre</p>		<p>Art.12 Modifications à d'autres lois</p> <p>¹ La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (B 6 05), est modifiée comme suit:</p> <p>Art.33, al. 4 (nouveau)</p> <p>Référendum</p>	<p>Art.2 Modifications à d'autres lois</p> <p>¹ La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (B 6 05), est modifiée comme suit:</p> <p>Art.33, al. 4 (nouveau)</p> <p>Référendum</p>	<p>Art.2 Modifications à d'autres lois</p> <p>¹ La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (B 6 05), est modifiée comme suit:</p> <p>Art.33, al. 4 (nouveau)</p> <p>Référendum</p>

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
<p>2012, et 85 et suivants de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982.</p> <p>Exception</p> <p>² Un projet de délibération rejeté par le conseil municipal ne peut faire l'objet d'un référendum.</p> <p>Intitulé</p> <p>³ L'objet du référendum figurant sur le formulaire de récolte de signatures et, le cas échéant, la question figurant sur le bulletin de vote reprennent le même intitulé que celui de la délibération mentionnée à l'article 30, alinéa 4, de la présente loi.</p>			<p>Référendum obligatoire</p> <p>⁴ Les délibérations portant sur le préavis à donner sur des projets de plans localisés de quartier, visées à l'article 29, alinéa 1, lettre r, sont soumises au corps électoral communal en cas de désaccord de la majorité absolue, en surface et en nombre, des propriétaires des terrains compris dans le périmètre de ces projets. Leur silence dans le délai imparti par l'enquête publique visée à l'article 6, alinéa 1 dernière phrase de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, vaut approbation sans réserve et les titulaires d'une propriété collective ne disposent ensemble que d'une seule voix. En cas d'égalité des voix, l'accord en nombre des propriétaires est réputé donné. L'article 33 alinéa 2 est réservé.</p>	

Loi actuelle (LGZD – L 1 35)	IN 176-TF	Contreprojet PL 13358	Version séance du 20.03.2024	Version séance du 27.03.2024
	<p>Art. 2 <i>Entrée en vigueur</i> La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.</p>	<p>Art.2 <i>Entrée en vigueur</i> La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.</p>	<p>Art.130 al. 7 (nouveau) Modification du ... L'article 33 alinéa 4 ne s'applique pas aux projets de plans localisés de quartier dont la procédure d'adoption est en cours ou terminée au moment de son entrée en vigueur.</p> <p>Art.3 <i>Entrée en vigueur</i> La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.</p>	<p>Art.2 <i>Entrée en vigueur</i> La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.</p>

27.03.2024

Date de dépôt : 16 avril 2024

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de David Martin

Depuis le début de nos travaux sur l'initiative Urbadem, il y a eu longtemps une majorité très large sur la nécessité d'opposer un contreprojet à une initiative au titre dangereusement vendeur et sur le fait que, si elle était adoptée, cette initiative provoquerait une usine à gaz de procédures et un blocage complet de la production de logement dans le canton.

C'est pourquoi une première version du contreprojet a été adoptée par la quasi-unanimité de la commission d'aménagement en juin 2023. Notons que l'ensemble de l'alliance de droite – élue à ce moment depuis déjà 3 mois – avait voté ce premier contreprojet. Un courrier des initiants réclamant une audition sur le contreprojet provoque un renvoi en commission. Et alors surprise : **le nouveau contreprojet – devenu inacceptable – ressemble maintenant à une copie édulcorée de l'initiative ! Il accorde aux propriétaires de villas des nouveaux droits démocratiques exclusifs !**

Ce rapport de la minorité Verte revient sur les questions suivantes :

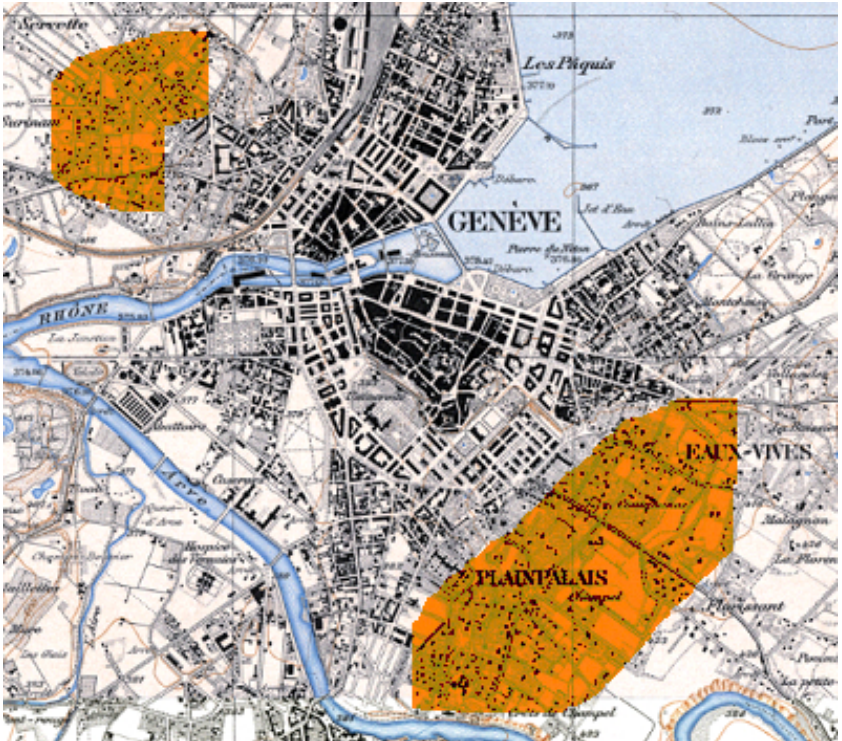
- Pourquoi est-ce utile et sensé de construire des immeubles de logements dans une partie de la zone villas ?
- Comment comprendre les motivations des initiants ?
- Pourquoi l'initiative provoquerait-elle un blocage complet de la production de logement à Genève ?
- Pourquoi le nouveau contreprojet est-il devenu inacceptable ?

11% seulement de la zone villas pour construire vos futurs logements

Lorsqu'une ville grandit, des constructions de plus grande envergure remplacent de plus petites constructions, c'est dans l'ordre des choses. Les cartes historiques rappellent aux habitants de Champel, des Délices, des Contamines, du Grand-Pré ou encore de Florissant que leurs immeubles ont été bâtis en lieu et place de villas. Voudrait-on pour autant revenir en arrière ?

En effet, si l'on veut proposer des logements à la population genevoise qui ne sait où se loger, où pourrait-on bien les construire ? La zone agricole nourricière, les forêts et les milieux naturels sont – fort heureusement – protégés, et même au niveau fédéral. Les tours en centre-ville, on peut en faire quelques-unes, mais elles ont aussi des défauts et ont leur lot de détracteurs.

Le plan directeur cantonal adopté par le Grand Conseil prévoit donc que **11% (seulement !)** de la zone villas située dans la couronne urbaine, bien desservie par les transports publics, soit déclassée en zone de développement pour la création d'immeubles de logements. Notons ici que la zone villas héberge 10% des habitants du canton alors qu'elle représente en surface environ la moitié de la zone à bâtir.



Genève en 1899 – en orange les villas de l'époque... (www.map.geo.admin.ch)

Une partie du tissu de villas mérite néanmoins d'être préservée, notamment lorsqu'il présente un caractère patrimonial important. Le cas échéant, ils font souvent l'objet d'un plan de site¹, par exemple :

- le lotissement Perrin situé dans le quartier du Mervelet qui est protégé par un plan de site² (Genève / Petit-Saconnex) ;
- le secteur de villas des Arpillières (Chêne-Bougeries) ;
- le quartier de l'Orangerie à la Servette (réflexions en cours)...

Il ne s'agit donc pas ici d'éradiquer la zone villas, ni même d'être pour ou contre la zone villas, mais de faire collectivement le constat que, pour loger une population qui grandit, la ville doit pouvoir elle aussi grandir et renouveler son tissu bâti, comme cela s'est déjà produit au gré des siècles passés.

En revanche, oui, soyons très exigeants sur la qualité des nouveaux quartiers : prévoyons des parcs et moins de voitures, préservons les arbres remarquables et la pleine terre, promouvons la qualité architecturale, etc.

URBADEM ou « Pour un urbanisme préservant les acquis des propriétaires de villas »

Avant de nous plonger dans les méandres de ce contreprojet, revenons un instant sur l'initiative pour rappeler qu'elle est issue de l'association Pic-Vert, **l'association genevoise de défense des propriétaires de villas**. Cette association mène plusieurs actions certes très utiles, notamment en diffusant des conseils sur l'entretien des jardins en faveur de la biodiversité.

En matière d'urbanisme en revanche, la vision de Pic-Vert ne cache pas son jeu qui figure noire sur blanc sur son site internet : il s'agit de **défendre « le maintien des zones et quartiers de villas »**.

Un assez long détour pour rappeler qu'il **ne faut pas se tromper de combat**. Celui de Pic-Vert est très clair (et de « bonne guerre ») : empêcher la densification de la zone villas et défendre ses heureux propriétaires.

L'association s'exprimait d'ailleurs ainsi en 2006 : « Pic-Vert ne s'oppose pas à la construction de logements. Il a soutenu l'initiative pour 15 000 logements pour Genève en déclassant 1 % de la zone agricole, qui n'a d'agricole que son nom ». Donc, du logement, oui, mais pas en zone villas.

Notre combat est celui du droit à un logement abordable, de la ville décarbonée et de la préservation des terres fertiles.

¹ <https://www.ge.ch/publication?titre=Plan%20de%20site&type=192>

² https://ge.ch/geodata/SIPATRIMOINE/Plan_site/29394.pdf

Si l'on voulait donner un titre plus franc à l'initiative 176, on pourrait donc l'appeler « pour un urbanisme préservant les acquis des propriétaires de villas ». En effet, et l'ensemble des auditionnés l'ont dit, **le contenu de l'initiative mènerait notre canton vers un blocage total de l'urbanisme.**

L'initiative a donc été refusée par l'ensemble du Grand Conseil, à l'exception de l'UDC. Une exception qui en dit long : *oui* à l'IN 176 parce que *non* à l'immigration et donc pas besoin de plus de logements et donc *non* à la densification et donc *non* au plan directeur cantonal. Une connivence qui fait écho à l'analyse d'un membre du comité de Pic-Vert dans le journal n° 141 de juin 2023 : « Indiscutablement, les gagnants de ces élections sont les partis qui nous ont soutenus avec constance : l'UDC et le MCG... ».

L'écologie des Vert.e.s est solidaire, ouverte à l'autre et en recherche de cohérence. Elle n'est pas basée sur le repli sur soi, les privilèges et les discriminations.

Tout le monde s'accorde sur le fort pouvoir de blocage de l'initiative

Son principal défaut est de proposer qu'à tout moment, un plan localisé de quartier peut être remis en question à l'initiative des propriétaires des parcelles concernées : « Les propriétaires concernés peuvent également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leurs parcelles. » Ainsi, après des décennies d'efforts de planification, malgré les projets d'immeubles en cours, tout pourrait s'effondrer comme un château de cartes à l'initiative des propriétaires de villas.

Qui osera encore investir du temps dans un projet d'immeuble dans ces conditions, sans aucune garantie ? Aucun maître d'ouvrage : ni les fondations publiques, ni les coopératives, ni les promoteurs classiques, ni les banques.

L'autre défaut majeur est le principe de mise en concurrence de plusieurs variantes de plans de quartiers, soumis au vote populaire. C'est tout l'inverse qu'il faut faire : **le travail d'élaboration des plans de quartier associés à une démarche de concertation vise à faire converger les visions vers une meilleure variante.** Car les intérêts à inclure dans un plan sont très nombreux et parfois antagoniques : préférences des propriétaires, sensibilité du voisinage, enjeu de phasage et d'accessibilité, protection des valeurs naturelles du site, protection contre le bruit, préservation de la pleine terre, réglementation énergétique, etc.

L'urbanisme plus démocratique selon l'initiative, c'est donc une multiplication à l'extrême du nombre de votations communales en lien avec

un seul et même plan de quartier. Le risque d'essoufflement du débat est donc important.

Si les autorités communales élues (exécutif puis Conseil municipal) et les services communaux travaillent durant 3 à 5 ans à élaborer un plan de quartier, est-ce si démocratique que cela d'empêcher l'aboutissement de leur projet ? La démocratie semi-directe consiste aussi à élire des autorités communales et à valoriser la mission qui leur est confiée, notamment de se prononcer sur les PLQ.

C'est au vu de cette analyse qu'ont débuté les réflexions en commission pour élaborer un contreprojet.

Genevoiserie : le contreprojet qui crée un nouveau droit démocratique exclusif pour les propriétaires de villas !

La version du contreprojet de juin 2023 était tout à fait satisfaisante pour la minorité Verte (et à l'époque pour une large majorité du parlement !).

Il allait déjà dans le sens d'une meilleure prise en compte des différents intérêts en jeu en introduisant principalement ces éléments :

- l'élaboration d'une note d'opportunité exposant les enjeux identifiés : celle-ci peut typiquement évoquer les valeurs intrinsèques du site et son élaboration très en amont est une bonne chose ;
- une première séance de discussion à l'intention des propriétaires de parcelles avant le lancement de l'avant-projet de PLQ ;
- une meilleure prise en compte de l'avis des communes et de sa population en matière de PLQ : si le Conseil d'Etat souhaite adopter un PLQ malgré l'opposition communale (des autorités³ ou de la population via référendum), il doit soumettre au Grand Conseil un projet de loi, sujet à référendum cantonal. Ainsi l'équilibre démocratique est mieux respecté : le cas échéant, ce sont les volontés populaires qui sont mises en balance.

Après le retour en commission, la commission a voulu aller dans le sens des initiants, qui, conscients des importants défauts de leur texte, évoquaient déjà un possible retrait du texte en faveur du contreprojet.

Une sous-commission a été créée pour approfondir le sujet. Il s'agissait a priori de mieux définir le cadre du processus de concertation, déficient aux

³ En réalité, la pratique consiste à faire évoluer le plan de quartier jusqu'à obtenir l'adhésion des autorités communales. Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne s'est plus « assis » sur le résultat d'un référendum communal PLQ depuis plus de 10 ans.

yeux des initiants. Ces éléments ont été précisés dans le nouveau contreprojet et nous les soutenons (art. 5A, al. 5, let. a, b et c) :

« a) La phase de lancement a pour objectif d'informer la population de l'intention d'élaborer un projet de plan localisé de quartier et de présenter les modalités d'une démarche de concertation adaptée au contexte et aux enjeux qui y sont liés.

b) La phase de déploiement suit en principe la démarche de concertation définie lors de la phase précédente. Elle peut évoluer en fonction de l'avancement des discussions et des développements du projet. L'ensemble des documents discutés lors de cette phase est rendu public par des moyens appropriés. Leur publication est assurée au fur et à mesure, en particulier par leur mise en ligne, sur le site internet de l'Etat, de la plateforme publique de participation citoyenne pour Genève et sa région.

c) La phase de restitution vise à présenter publiquement les apports de la démarche de concertation au projet et les éventuels arbitrages effectués. Elle clôt le processus de concertation. »

En revanche, la lettre d de cet alinéa pose vraiment problème !

En effet, on se situe là à l'issue d'un processus de plusieurs années de travail de concertation avec une grande diversité d'acteurs impliqués (propriétaires, développeurs, département, commune, commission d'urbanisme, habitants, voisins du quartier et diverses associations).

Et l'on **donnerait à une majorité des propriétaires de parcelles du périmètre le pouvoir de déclencher une votation communale** demandant au corps électoral communal s'il est favorable ou non à ce projet de plan. Les voix des autres parties qui se seront activement impliquées dans la concertation – habitants locataires du périmètre, voisins, associations riveraines – n'auront quant à elles aucun droit supplémentaire : est-ce vraiment plus démocratique ?

Jusqu'à présent, dans l'ensemble de la Suisse, les votations communales sont déclenchées par voie d'initiative ou de référendum obligatoire ou facultatif. Genève innove : sans même récolter des signatures, **un groupe de quelques particuliers seulement** (pas forcément dotés de la citoyenneté d'ailleurs) pourra, sur la base d'un simple PV d'assemblée, provoquer une votation communale.

Et attention, que fera-t-on de l'issue de ce vote ?

- Si le peuple de la commune est contre le PLQ, comment se positionneront les autorités communales ? Elles demanderont que le projet soit revu puis

soumis à nouveau ? Et rebelote ? Ou alors elles oseront aller contre la volonté populaire avec un préavis favorable malgré tout ? Peu probable...

- Si le peuple de la commune est pour le PLQ, l'étape suivante de référendum pourra toujours avoir lieu. On aura donc, en l'espace de moins d'une année, DEUX votations communales sur le même sujet. Est-ce bien ainsi que l'on arrivera à augmenter le taux de participation au scrutin ?

Vous l'aurez compris, cette lettre d est la goutte qui fait déborder le vase :

- elle introduit une iniquité de droit démocratique en faveur des propriétaires ;
- elle génère une étape de votation supplémentaire : un processus qui a un coût important pour la collectivité et qui prendra forcément plusieurs mois ;
- elle crée un levier que les propriétaires seront tentés d'instrumentaliser tout au long du processus de concertation (« si vous ne voulez pas ceci ou cela, alors ça ira en votation... ») ;
- elle risque fortement de provoquer – in fine – un effet de blocage semblable à l'initiative pour les raisons évoquées ci-dessus.

Dans un périmètre donné de projet de PLQ, les positions des propriétaires sont souvent déjà claires à l'avance : soit il y a une volonté d'aller de l'avant avec le développement et les choses se passent bien (absence de référendum), soit une majorité défend le statu quo et alors, concertation ou pas, variante de PLQ 1, 2, 3 ou 4, rien n'y fera, cette majorité sera de toute façon opposée.

Pour toutes ces raisons, nous regrettons amèrement que la majorité de la commission soit allée trop loin dans la direction des initiants. **Le contreprojet est globalement bon hormis la lettre d, et nous invitons donc la plénière à l'amender ainsi :**

Art. 5A, al. 5, phrase introductive (nouvelle teneur) et lettre d (biffée)

⁵ Le processus de concertation visé aux alinéas précédents comporte en principe les ~~quatre~~ **trois** phases suivantes :

- d) ~~Le projet de plan localisé de quartier fait ensuite l'objet d'une consultation de 30 jours auprès des propriétaires des terrains compris dans son périmètre, en vue de déterminer si ce projet dispose de l'accord de la majorité absolue, en surface et en nombre, de ceux-ci. Leur silence vaut approbation sans réserve et les titulaires d'une propriété collective ne disposent ensemble que d'une seule voix. En cas d'égalité des voix, l'accord en nombre des propriétaires est réputé~~

~~donné. En l'absence d'accord de la majorité absolue des propriétaires concernés, une votation communale est organisée par le canton, à la prochaine échéance utile, demandant au corps électoral communal s'il est favorable ou non à ce projet de plan. Le résultat de cette consultation des propriétaires et, le cas échéant du corps électoral, est communiqué à la commune au plus tard à l'ouverture de l'enquête publique visée à l'article 6, alinéa 1.~~

Nous vous remercions pour l'accueil favorable que vous réserverez certainement au présent rapport de minorité et à son amendement qui permettrait de **sauver l'essentiel d'un texte** qui – sans cette fameuse lettre d – pourrait constituer un véritable contreprojet à l'IN 176 en apportant effectivement plus de démocratie à la population dans son ensemble et non pas uniquement à quelques propriétaires privés.

Date de dépôt : 15 avril 2024

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de Matthieu Jotterand

Préambule

L'IN 176 « Pour un urbanisme plus démocratique » a été refusée par le Grand Conseil qui a décidé de lui adjoindre un contreprojet pour le passage en votation populaire. Il s'agit du présent PL 13358.

La commission d'aménagement a longuement travaillé à sa conception, fruit d'un travail sérieux et impliquant, notamment au travers d'auditions, les milieux concernés.

Le contreprojet initial a été mis à l'ordre du jour de la plénière en septembre 2023. Il était prêt à être accepté par l'ensemble des partis et avait le soutien des milieux concernés.

Il a toutefois été renvoyé en commission car les initiants avaient demandé une nouvelle audition et que le temps permettait d'accéder à leur demande.

Audition des initiants

Comme prévu par la plénière, la commission d'aménagement a ensuite réauditionné les initiants.

Lors d'une longue entrevue, ces derniers ont déclaré ne pas souhaiter entraîner le processus d'élaboration de PLQ dans de potentielles boucles sans fin mais améliorer le processus de concertation. Il a été reconnu de leur part que les pratiques de l'Etat étaient actuellement plutôt bonnes, mais qu'elles n'étaient formalisées nulle part, laissant craindre que cet état de fait pourrait changer sans crier gare.

Suite à cela, la commission décide de commander un avis de droit et de réécouter les initiants lorsque celui-ci sera établi.

Lors de cette nouvelle audition, les initiants se disent prêts à aller dans le sens du contreprojet et donc à potentiellement à retirer leur initiative si le processus de concertation est renforcé. Candeur des initiants, naïveté de la commission... ou calculs politiques savamment orchestrés... quoiqu'il en soit, il est décidé de monter une sous-commission, pour discuter des termes

d'un éventuel rapprochement de l'initiative et du contreprojet afin de retirer la première.

Il est temps... de bâcler le travail !

Le délai pour traiter les initiatives populaires et la rédaction d'éventuels contreprojets est fixe. Alors que le temps était large lors du premier passage avorté en plénière, l'attente de l'avis de droit empêche la commission de se pencher à nouveau sur le sujet avant le début de l'année, à quelques petits mois du délai.

La proposition d'une sous-commission de concertation avec les initiants se heurte donc à un problème majeur : le manque de temps. La séance est organisée avec les initiants, mais tous les échanges entre ces derniers, le président de la commission et le département sont faits la veille des séances et les commissaires découvrent le jour même les échanges, amendements et propositions effectués. Le président de la commission échange à ce moment seul avec les initiants et le département. Alors que, quelques mois auparavant, tous les partis s'étaient accordés pour un contreprojet qui leur semblait solide et avoir ses chances en votation populaire, la panique s'empare de la présidence de la commission !

Quelles concessions pour quelle « dangerosité » ?

Tous les partis s'accordent sur les risques que fait courir cette initiative aux processus de construction à Genève, peu importe leur nécessité et/ou leur éventuelle perfectibilité.

Cependant, leur « analyse de risque » a drastiquement changé. D'où vient le changement ? Du PLR, parti pris en étau sur cet objet entre défense des intérêts des milieux immobiliers et protection des propriétaires de villas qui, rappelons-le, représentent 10% de la population et s'arrogent 50% du territoire cantonal, le 90% restant de la population s'entassant sur l'autre moitié.

Le revirement complet de la droite sur leur stratégie politique vis-à-vis de cette initiative a mené à un affaissement de la qualité du travail parlementaire qui se révèle fatal au consensus parlementaire qui prévalait jusque-là.

Le problème juridique du « nouveau » contreprojet

En réalité, la nouvelle mouture du contreprojet ne compte pas beaucoup de nouveaux articles. Le renforcement de la procédure de consultation pour

l'ancrer solidement et garantir qu'elle produise de réels effets et non juste un alibi est salué de toute part.

Toutefois, il y a un os, et pas des moindres ! Alors que les initiants ont récolté des signatures « pour un urbanisme plus démocratique », la condition *sine qua non* du retrait de leur initiative est de confier à quelques propriétaires ne disposant pas nécessairement des droits politiques à l'endroit concerné de pouvoir déclencher des référendums, en s'exemptant de la récolte de signatures.

Juridiquement, rien n'est moins sûr quant au fait que cela soit possible. En effet, une procédure de référendum communal simplifié n'est pas prévue, contrairement à l'échelle cantonale. De plus, la définition de la « majorité des propriétaires concernés » a donné lieu à plusieurs discussions au sein de la commission, même si cela ne semble pas insoluble.

Le gros problème éthique du « nouveau » contreprojet

Plus grave que les difficultés juridiques, le contreprojet amendé selon les desideratas des initiants pose d'autres problèmes, de principe et de nature éthique.

Il s'agit d'une prise de pouvoir complète des propriétaires, au détriment des riverains, d'éventuels locataires et de l'intérêt général pourtant prépondérant en matière d'aménagement du territoire.

Surtout, s'il y a une opposition de la majorité des propriétaires concernés, il y a le déclenchement d'une consultation populaire très problématique sous plusieurs aspects.

Premièrement, le référendum peut être déclenché par des personnes ne disposant pas des droits politiques correspondants. La démocratie directe est un merveilleux outil de notre pays et il se base sur un principe fondamental : chacun·e a les mêmes droits, sans privilège particulier. Accorder un tel droit de référendum à quelques propriétaires, sur la base de cette unique qualité, est un coup de canif massif dans la démocratie directe suisse, ce qui se révèle plutôt ironique pour une initiative qui souhaite « plus de démocratie ».

Deuxièmement, il y a un vrai risque de perte d'adhésion de la population en la faisant voter potentiellement à plusieurs reprises (le référendum communal habituel persistant) sur le même PLQ.

Plus de démocratie... est-ce plus de consensus ?

Le temps venant à manquer, les documents étant présentés à la séance même, les discussions sur ces questions pourtant fondamentales ont été totalement bâclées et la droite n'a absolument pas tenu compte du fait qu'une part minoritaire mais non négligeable du parlement n'est plus dans le consensus qui prévalait, rendant la suite incertaine. La minorité le déplore et encouragera la majorité à revenir en plénière au contreprojet initial.