

Date de dépôt : 21 avril 2015

Rapport

de la Commission des travaux chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Bénédicte Montant, Simone de Montmollin, Pierre Weiss, Nathalie Fontanet, Murat Julian Alder, Antoine Barde, Benoît Genecand, Gabriel Barrillier, Ivan Slatkine, Michel Ducret, Frédéric Hohl, Jacques Béné, Beatriz de Candolle, Cyril Aellen, Raymond Wicky, Daniel Zaugg, Christina Meissner, Patrick Lussi, Olivier Cerutti, Bertrand Buchs, Martine Roset, Christo Ivanov, Stéphane Florey, Patrick Saudan, Pierre Ronget, Thierry Cerutti, Michel Baud, Bernhard Riedweg, André Python, Vincent Maitre, Marie-Thérèse Engelberts, Ronald Zacharias modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI) (L 5 05) (*Pour des autorisations de construire rapides*)

Rapport de majorité de M. Jacques Béné (page 1)

Rapport de minorité de M. Rémy Pagani (page 19)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jacques Béné

Mesdames et
Messieurs les députés,

Pour traiter ce projet de loi la Commission des travaux s'est réunie à 4 reprises sous la présidence de M. Stéphane Florey les 6, 13 et 20 janvier 2015, et sous la présidence de M^{me} Bénédicte Montant le 10 mars 2015. La commission a pu bénéficier de la présence de M. Alan Rosset, responsable budget investissements, DF.

Les procès-verbaux ont été tenus par MM. Sébastien Pasche et Nicolas Eckert.

Qu'ils soient tous remerciés pour leur contribution aux travaux de la commission.

Présentation du projet de loi par M. Aellen, signataire

M. Aellen indique en premier lieu qu'en l'absence de Mme Montant, il s'approprie d'une certaine manière le travail de cette dernière. Il observe que le PL 11563 constitue une innovation par rapport au droit cantonal actuel et qu'il ne s'appuie pas sur du droit fédéral. Il précise que le seul élément matériel nouveau est la lettre a de l'al. 7 de l'Art. 3, les autres lettres de l'alinéa existant déjà. Il explique qu'il y a aujourd'hui trois gradations : la Procédure accélérée (PA), l'Autorisation par annonce de travaux (APA) et enfin la Demande définitive (DD), qui correspond à la procédure ordinaire, laquelle est aussi la plus lourde. Il relève que si l'on désire aujourd'hui construire dans la zone villas (zone 5), on peut construire des villas mais aussi des habitats groupés. Il observe que si l'on veut construire quelque chose qui ne fait l'objet d'aucune dérogation, il faut tout de même passer par la procédure complexe de la demande définitive (DD). Il explique que le PL vise à modifier cela. Il souligne qu'il ne s'agit pas de supprimer des autorisations de construire, mais simplement de passer par une procédure simplifiée : l'autorisation par annonce de travaux (APA). Il précise qu'il y a deux publications pour la DD, alors qu'il n'y en a qu'une pour l'APA. Il explique que le département procède, dans le premier cas (DD), à un examen sommaire du dossier, le cas échéant, publie le dépôt d'autorisation et ouvre ensuite la possibilité aux personnes touchées par cette demande de faire certaines observations au département. Il ajoute qu'une deuxième publication vient ensuite dans la FAO, afin d'ouvrir un délai pour faire un recours et s'opposer à l'autorisation délivrée. Il explique que l'APA à l'avantage de supprimer toute la première partie de la procédure. Il estime qu'il serait intéressant que le département explique, au niveau pratique, les différences entre les deux procédures. Il relève par ailleurs que le département désirerait atteindre le traitement de 80% des demandes d'autorisation dans les trente jours, ce qui l'obligerait, selon lui, à simplifier les procédures. Il explique que le PL a, au fond, pour but de prendre en compte qu'il existe des situations distinctes qui méritent donc des traitements spécifiques. Il observe en outre que ce PL concerne une zone qui a moins de carcans législatifs que d'autres.

Un député (S) observe que ce n'est finalement que la demande qui n'est pas publiée.

M. Aellen lui répond par l'affirmative. Il ajoute que les obligations légales restent les mêmes.

Un député (PLR) se demande s'il existe des statistiques autour des dérogations.

M. Aellen précise qu'elles existent sur plusieurs domaines, par exemple au niveau de la densité.

Un député (PLR) observe que la densité en zone villa est à 0,27. Il prend l'exemple de quelqu'un qui veut augmenter ce taux et se demande si le PL permettrait cela.

M. Aellen indique que c'est déjà le cas actuellement. Il souligne par ailleurs que les dérogations concernent divers domaines dont la forme des toits.

Une députée (S) relève que les textes qui sont visés par des APA concernent uniquement des constructions en zone villa. Elle observe que cela permettrait donc que certaines villas soient construites en APA, sans possibilité de recours pour le voisinage. Elle considère que ce dernier serait peut-être moins offensif devant chaque projet, s'il avait le moyen de faire recours.

M. Aellen indique que les droits de recours ne sont pas supprimés car il y a encore une publication et que le voisinage peut donc tout à fait faire des observations au département. Il ajoute qu'au moment de l'autorisation de construire, la position du recourant reste pleine et entière. Par ailleurs, il relève que l'on se trouve dans un Etat de droit et, par conséquent, si l'on respecte en tout point les lois en vigueur et que l'on ne demande pas de dérogation, l'Etat a l'obligation absolue de donner l'autorisation de construire. Il indique enfin que le fait de construire sur un terrain à bâtir reste, selon lui, un droit du propriétaire du terrain concerné.

Un député (EAG) observe que les recours ont lieu le plus souvent dans les zones villas. Il relève par ailleurs que le terme « constructions nouvelles de peu d'importance » est ambigu.

M. Aellen répète que ce qui est mentionné relève de la législation actuelle et est donc déjà stipulé dans l'Art. 3 al. 7 actuel.

Un député (S) désire savoir pourquoi le même projet de loi n'a pas été présenté pour les troisièmes zones.

M. Aellen indique qu'il n'a pas osé proposer cela.

Un député (MCG) comprend qu'en matière de régulation d'occupation au sol, les communes ne sont actuellement plus concernées ; il désire avoir une confirmation de cela.

M. Aellen indique que les seuils sur la densité ont changé.

Un député (PLR) précise que l'on a augmenté le seuil de densité et que l'on peut aller aujourd'hui jusqu'à 0,44, lorsque les circonstances se justifient et si le département a le préavis communal. En outre, il relève que l'accord communal est nécessaire au département pour autoriser, de manière exceptionnelle, une densité allant jusqu'à 0,55.

Audition de M^{me} Saskia Dufresne, directrice générale de l'office des autorisations de construire, DALE

M^{me} Dufresne indique avoir été informée que la commission souhaitait avant tout un bilan sur la nouvelle procédure APA. Elle distribue un document mentionnant certaines observations sur la procédure ainsi qu'un bilan chiffré. Elle explique que ce qui l'intéressait le plus était avant tout de voir si l'objectif fixé avait été atteint. Elle indique avoir fait un point de situation sur la mise en œuvre du rapport qu'elle avait présenté. Elle relève que c'est un ensemble de mesures qui devait permettre d'arriver à 80% du rendu des décisions APA, dans les 30 jours. Elle souligne que la mise en œuvre de mesures organisationnelles a commencé en juillet 2013, notamment un service APA dédié ainsi qu'un mécanisme de préavis sur siège (préavis immédiat lors de la réception du dossier). Par ailleurs, elle explique que, début 2014, le PL a été adopté par le Grand Conseil et les nouveaux formulaires de requête et de préavis ont alors été mis à disposition. Elle ajoute que tout le courant de 2014 a été consacré à finaliser la mise en œuvre organisationnelle afin d'asseoir les méthodes de travail de chacun, dans le but de véritablement pouvoir garantir les délais. Par ailleurs, elle ajoute qu'un travail a eu lieu avec les préavisés institutionnels (les commissions officielles) et avec les communes principales, dont la Ville de Genève. Elle observe que les communes ne doivent pas préavisés toutes les APA, lorsque l'administration estime que ce n'est pas nécessaire, mais elle relève qu'il reste néanmoins des sujets où les communes préavisent. Elle indique que l'on arrive actuellement à la promulgation de la loi, qui entrera en vigueur fin janvier 2015 et elle ajoute que les délais seront alors imposables à tous. En outre, elle souligne que l'une des mesures, en cours pendant toute l'année 2015, est la refonte du système d'information de l'office des autorisations de construire, ce qui permettra de traiter l'ensemble des demandes de manière dématérialisée.

M^{me} Dufresne affirme que l'on se situe aujourd'hui à environ 85 % de la mise en œuvre des mesures. Elle indique ensuite que le bilan chiffré est très positif ; elle précise que l'on ne se trouve pas à 80% des APA traitées en

30 jours, tout en soulignant que la mise en œuvre s'est faite par étape. Elle observe toutefois que les APA traitées en 30 jours sont passées de 24% en juillet 2013 à 75% en novembre 2014, ce qu'elle considère comme un résultat fort satisfaisant. Par ailleurs, elle observe que le délai de traitement en 60 jours est passé, depuis déjà plusieurs mois, à plus de 80%, ce qu'elle considère comme un chiffre encourageant, notamment par le fait que la nature des dossiers, traités aujourd'hui en plus de 30 jours, ne demande pas non plus un traitement en plus de deux mois ; elle considère donc qu'il sera possible à l'avenir de ramener leur traitement à 30 jours. Elle indique ensuite que la courbe des dossiers déposés montre une forte augmentation d'APA déposées pour le premier semestre 2014, à hauteur d'une centaine de dossier par mois en plus que la moyenne entre janvier et juin 2014. Elle constate qu'il y a eu une augmentation globale de 20%, tous dossiers confondus, pour l'année 2014, qu'elle explique par le succès des APA. Elle désire ensuite expliquer d'où proviennent ces bons résultats. Elle estime que les nouvelles méthodes des préavis ont porté leurs fruits. Elle relève que l'ensemble des services adhèrent au nouveau processus et collaborent bien, ce qui génère une certaine satisfaction de la part des services. Par ailleurs, elle explique que le nouveau formulaire de requête est quelque chose qui a pour but de diriger les gens vers les bons documents à produire, afin que les dossiers aient une meilleure facture. Elle ajoute que cela permet véritablement une meilleure lisibilité des dossiers et donc un traitement plus court de ces derniers. Par ailleurs, elle relève qu'il y a aussi un nouveau formulaire de préavis, afin d'atteindre une certaine homogénéité dans les préavis et non un formulaire spécifique par service, ce qui a aussi permis d'améliorer la lisibilité de ce qui est demandé. En outre, elle souligne qu'il y a une bonne participation des milieux professionnels intéressés, notamment les régies qui accueillent, selon elle, très bien ce nouveau processus. Concernant l'écart par rapport à l'objectif fixé, elle explique que les 5% manquants restent les plus difficiles à atteindre. Elle observe qu'un travail est actuellement effectué autour de cet écart. Elle ajoute que, jusqu'à présent, le département a travaillé à l'interne et elle souligne que le service n'a pas encore été très rigoureux quant aux retours des intervenants externes car elle attend que la loi soit imposable. Par ailleurs, elle insiste sur l'importance de la refonte du système de l'information et le projet de dématérialisation de la prestation APA, lequel est un projet qui a démarré sur la base d'un développement de la CAMAC, un projet existant déjà dans d'autres cantons ; elle espère avoir un bilan positif de ce projet en fin d'année.

Un député (PLR) désire des précisions au sujet de CAMAC. Il se demande si c'est la DGSJ qui gère ce projet.

M^{me} Dufresne indique qu'il n'y a pas de projet de loi pour le moment car il s'agit d'un projet qui part sur le paramétrage pour le canton d'un outil déjà existant. Elle estime toutefois qu'il est possible qu'à un moment donné le département vienne devant la commission à ce sujet. Elle indique que le processus a commencé par un prototypage sur la base de CAMAC. Elle ajoute que le processus en vigueur à Bâle est intéressant car il est semblable au processus genevois.

Un député (PLR) comprend qu'il s'agit d'un logiciel existant, qui n'a pas encore été acheté par l'Etat de Genève.

M^{me} Dufresne souligne que ce logiciel est gratuit. Elle ajoute qu'il conviendrait de demander des détails à ce sujet auprès de la DGSI et auprès de l'équipe technique dédiée à ce projet au sein de son département.

Un député (PLR) se dit étonné du fait que la loi n'ait pas encore été promulguée. Il se demande par ailleurs pourquoi, lorsqu'il s'agit d'une APA qui pourrait ne pas être une APA, l'on considère qu'il ne s'agit alors plus d'une APA. Il désire savoir combien de dossiers APA sont requalifiés en DD pour les années 2013 et 2014.

M^{me} Dufresne observe qu'il s'agit d'une discussion qui a déjà eu lieu l'année passée. Elle rappelle avoir déjà indiqué que l'une des mesures possibles était d'être plus stricte, c'est-à-dire d'arrêter de faire plaisir à certains mandataires en procédant à ces requalifications. Elle souligne que le département a donc arrêté de procéder à cette pratique. Elle observe que cela ne concerne qu'un nombre restreint de dossiers et précise que ces derniers concernent parfois des agrandissements de bâtiments en zone agricole. Elle relève que ça ne marche pas de faire une APA pour une zone non-constructible car il faut une enquête publique. Concernant les grandes rénovations de bâtiments, elle indique qu'il n'y a aucun intérêt à les traiter en APA. Elle considère qu'il s'agit d'une légende urbaine que de dire que le département ne fait que de requalifier.

Un député (PLR) observe qu'il était difficile de se faire une bonne idée de l'existence de cette pratique.

M^{me} Dufresne estime que cela procède d'une vague de dépôts de la part des régies sur les rénovations d'appartements pour permettre de légaliser ces travaux. Elle indique que beaucoup d'APA ont été déposées dans ce secteur-là.

Plus spécifiquement sur le PL 11563, M^{me} Dufresne indique que ce PL lui fait plaisir car il évoque la volonté de poursuivre une prestation qui marche bien tout en augmentant le périmètre. Elle souligne que le département n'est pas du tout opposé au principe de réfléchir à nouveau au

périmètre, mais elle estime que la réflexion n'est toutefois pas assez aboutie. Elle explique que les travaux déjà entrepris par le département sont basés sur un périmètre APA qui n'a pas changé. Elle observe que beaucoup de gens n'arrivent pas encore à appréhender ce qu'est une APA.

Elle explique que la logique était de dire que ça couvre tout ce qui n'a pas d'impact sur le milieu bâti ou sur le milieu naturel. Elle relève que les agrandissements ne sont en général pas compris dans les APA, par exemple les vérandas non chauffées. Elle ajoute que cela concerne des constructions de peu d'importance, en zone villas, qui ne sont pas des volumes habitables. Par ailleurs, elle souligne que les constructions provisoires urgentes sont aussi incluses dans ce périmètre. Elle observe que le PL change cette logique. Elle comprend cette volonté et rappelle que les travaux du département ont montré que les APA sont des dossiers peu complexes car ils n'ont pas d'impacts importants et donc qu'il n'est pas normal de traiter ce type de demandes en 6 mois. Elle relève que le PL porte au fond sur très peu d'objets, c'est-à-dire environ 60 dossiers. Elle observe que l'on changerait donc cette logique pour ces 60 dossiers peu complexes. Elle indique qu'il y a néanmoins un impact nouveau au niveau de la densification de la zone villas ; elle ajoute qu'il y a plus de politiques publiques qui s'appliquent. Elle considère que ce changement de logique mériterait une analyse plus approfondie, dans le but de savoir véritablement où l'on va et ce que l'on inclut dans le périmètre APA. Elle estime que l'on pourrait se retrouver dans une situation paradoxale où un agrandissement de villa existante constituerait une dérogation à l'indice d'utilisation du sol et que ce type de dossier devrait tout d'un coup être traité en procédure ordinaire. Elle se demande si cela est véritablement la bonne logique.

Un député (PLR) observe que Mme Dufresne n'a pas modifié à ce jour la liste de ce qu'elle considérait être des APA.

M^{me} Dufresne explique qu'il ne s'agissait que d'une liste des objets considérés comme APA selon le périmètre de la loi en vigueur. En outre, elle indique que les requalifications mentionnées concernaient des objets rajoutés qui n'auraient pas dû être des APA et qu'aujourd'hui, l'on est beaucoup plus stricte.

Un député (PLR) désire savoir quelle est le pourcentage de dossier sans dérogation.

M^{me} Dufresne lui répond qu'il s'agit d'environ 40% de dossiers.

Un député (PLR) observe que l'on se trouve actuellement à 0,27 de densification. Il désire savoir ce que signifie une dérogation de l'indice.

M^{me} Dufresne relève qu'il s'agit de tous ceux qui veulent aller au-delà de ce taux. Elle ajoute qu'il y a aussi des dérogations concernant des thèmes autres que l'occupation au sol.

Une députée (PLR) rappelle que le PL a pour but de proposer une mesure qui simplifie et accélère les procédures. Elle souligne que Mme Dufresne a mentionné des exemples d'agrandissements en procédure définitive ou des constructions en APA ; elle se demande si cela voudrait dire qu'elle suggère un amendement au PL proposant que tous les projets en zone villas soient alors en APA.

M^{me} Dufresne indique qu'il convient avant tout de faire une analyse plus large afin de savoir ce que cela signifie en terme de traitement et d'être sûr que le critère de dérogation soit le bon.

La députée (PLR) estime que l'inquiétude que l'on peut avoir est le fait que le département s'engage sur le PL11563 mais que sa réflexion ne procède pas d'une volonté d'absorber les 60 cas avec les nouveaux délais.

M^{me} Dufresne ne se dit pas inquiète car elle dit connaître l'exercice consistant à jouer avec les ressources disponibles pour boucler des dossiers ; elle estime toutefois qu'il conviendrait mieux de faire autre chose avec cette réflexion. Elle répète qu'elle n'a pas de problème de principe avec ce PL mais considère qu'il manque encore du travail d'analyse.

La députée (PLR) souligne que l'idée était de proposer une économie de ressources. Elle observe que traiter une villa en DD est une dépense de ressource énorme. Elle relève que certains éléments demandent encore aujourd'hui à être simplifiés. Elle se demande pourquoi il ne faudrait pas profiter de la nouvelle procédure pour aller encore plus loin.

M^{me} Dufresne indique qu'elle travaille actuellement à ressource constante. Elle explique que ce n'est pas en mettant les 60 dossiers concernés en APA que cela va permettre d'aller plus vite. Elle considère que la mise en œuvre de la réforme de la procédure ordinaire est axée sur la qualité de traitement, afin de débloquer un problème de suite et non de le laisser trainer. Elle explique que les mesures sur les procédures ordinaires ont donné de bonnes performances en termes de délai. Elle souligne qu'elle détient cette information par les commentaires des mandataires. Elle précise en outre que la manière qualitative de traiter a donné des résultats quantitatifs sur les dossiers simples et sur les demandes complémentaires. Elle indique comprendre la stratégie d'avancer à petits pas, mais elle désire que cette avancée aille de pair avec la poursuite de la réflexion. Elle estime que l'on pourrait tirer des conclusions dans six mois afin de se rendre compte si le PL constitue la bonne solution.

Un député (PLR) observe que Mme Dufresne a souvent évoqué la nécessité d'une analyse. Il désire savoir qui effectuerait cette dernière et s'il s'agirait d'une période d'essai.

M^{me} Dufresne lui répond qu'il s'agirait d'une analyse de l'administration et pour une période d'essai.

Un député (PLR) constate que l'on demande de geler le PL ; il se demande si le meilleur moyen ne serait pas finalement de renvoyer une motion de commission au Conseil d'Etat l'incitant à faire le test ou alors de voter le PL et, le cas échéant, que le département revienne par la suite avec une proposition de modification.

M^{me} Dufresne constate que certains sont surpris par le fait que la loi n'a pas encore été promulguée. Elle souligne que la méthode choisie était de bien être dans les clous et éviter de se faire annuler des décisions par les tribunaux. Elle propose de tester le traitement de ces dossiers, sans changer la loi, selon les mêmes méthodes que les APA, selon les explications qu'elle a donné précédemment.

Un député (EAG) estime que l'on marche sur la tête. Il considère que le fait de rédiger une loi pour organiser l'administration est du ressort du Conseil d'Etat. Il estime qu'il s'agit d'opérationnel et que ce n'est pas à la commission de régler ce type de conflit. Il considère que Mme Dufresne a raison de relever qu'une phase de test est nécessaire et il estime au fond que ce n'est pas le travail de la commission d'organiser l'administration. Il se dit étonné que l'on arrive à ce point de détail de gestion de l'administration et considère que la commission se substitue au pouvoir exécutif, ce qu'il désapprouve.

Un député (S) se demande si du personnel plus important serait utile pour mener à bien ce PL. Par ailleurs, il désire savoir si, dans le domaine des autorisations de construire, l'on ne pourrait pas arriver à une politique de délai pour tout ou alors, si l'absence de réponse de l'administration n'équivaudrait pas finalement à une réponse positive.

M^{me} Dufresne observe que c'était l'objet des travaux du département de séparer les types de dossiers, selon leur complexité. Elle relève qu'il est nécessaire de penser autrement qu'en termes de délai et souligne qu'une bonne méthode de travail a un impact positif sur les délais finaux. Elle considère que scander des délais de trente jours n'est toutefois pas la solution pour tout et elle craint que toutes les procédures ne finissent dans le même panier. Elle indique qu'elle travaille, au niveau du personnel, à flux tendu, mais elle affirme néanmoins avoir conscience de l'état économique dans lequel se trouve le canton. Par ailleurs, elle souligne avoir dû sacrifier

certaines prestations, notamment les prestations de police et le suivi des plaintes de voisinage.

Audition de M. Daniel Starrenberger, président de la Fédération des architectes et ingénieurs (FAI)

M. Starrenberger déclare que la FAI est très active avec l'Etat pour aboutir à une simplification des procédures. Il dit avoir participé à toutes les séances sur la question et se dit « étonné en bien » du dialogue qui s'est tenu avec les services de l'Etat, ce dialogue ayant permis à la FAI d'appréhender les problèmes qui se posent dans le cadre des procédures.

M. Starrenberger relève que la problématique des villas est souvent ressortie, les services de l'Etat considérant qu'il n'y a « rien à défendre dans la zone villa », dans le sens que les analyses nécessaires occasionnent une forte dépense d'énergie pour les services de l'Etat, en termes de ressources humaines en particulier. Selon lui, la simplification des procédures a permis d'améliorer cette situation. Il relève que celle-ci a été grandement améliorée dans les APA. Si les DD doivent, quant à elles, faire l'objet d'ajustements supplémentaires, il n'en reste pas moins que les résultats sont bien là : les procédures ont été considérablement simplifiées.

Selon lui, il n'y a, dans la zone villa, que peu d'enjeux nécessitant tout le « carcan juridique » qui entoure la demande définitive : on peut donc légitimement passer au système d'APA. A ses yeux, la rétrogradation en APA faciliterait et soulagerait les services de l'Etat, ce qui serait une très bonne chose qui bénéficierait à l'ensemble des prestataires ainsi qu'aux services de l'Etat. Il se dit donc très favorable à ce projet de loi.

Un député (PLR) dit avoir entendu que le département avait l'intention d'imposer aux mandataires une obligation d'utilisation du logiciel utilisé au sein du département. Qu'en pense M. Starrenberger ? A-t-il été consulté ?

M. Starrenberger dit n'avoir pas été consulté. Il lui paraît étrange d'imposer un logiciel aux prestataires : cela soulève selon lui des questions d'équité. Il relève que chaque bureau utilise son logiciel, qu'il a acquis, pour lequel il paie des licences, des frais de maintenance très coûteux. Il considère donc qu'il s'agit d'une idée aberrante et affirme que la FAI s'y opposera.

Un député (S) se demande si, en passant à un système d'APA pour les villas, l'on ne court pas un risque de voir se construire des villas qui se ressemblent toutes, sans architecture ?

Pour M. Starrenberger, il s'agit d'un discours à double-tranchant. Il relève que, pour déposer une APA, il n'est pas nécessaire d'être MPQ. Ainsi, ce

genre de villas bas de gamme pourrait exister. Selon lui, il ne faut cependant pas « diaboliser » : la zone villa genevoise existe de moins en moins en périphérie de la ville et se concentre de plus en plus dans quelques beaux quartiers. Il est, à ses yeux, peu probable que ce genre de villas de basse qualité soient représentées dans ce type de quartiers.

Audition de M^{me} Catherine Kuffer-Galland, présidente, et M. Alain Rütsche, directeur de l'Association des communes genevoises (ACG)

M^{me} Kuffer-Galland observe que le PL11563 présuppose la suppression des préavis communaux, lorsqu'aucune dérogation n'est sollicitée. Elle estime qu'il convient de saluer toujours la volonté d'accélérer et d'alléger les procédures, mais elle affirme que l'ACG s'oppose toutefois à ce projet. Elle souligne que l'ACG reconnaît que, dans les cas de préavis communaux, le pouvoir d'appréciation des communes est limité ; cependant, elle affirme que l'ACG tient à la relation de proximité qui se traduit par la parution de l'autorisation de construire dans la feuille d'avis officielle, consultable par les citoyens. Par ailleurs, elle relève que l'exposé des motifs parle de constructions sans importance ; elle estime pour sa part que ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de dérogation qu'il s'agit d'objets sans importance. Elle ajoute que le fait de supprimer tout préavis de la commune oblige cette dernière à faire une procédure de recours pour pouvoir donner son avis, ce qu'elle considère comme quelque chose de limitatif et malvenu. Par ailleurs, elle relève que le préavis doit être donné actuellement dans les 30 jours, ce qu'elle considère comme une épée de Damoclès sur la tête des exécutifs communaux. Elle ajoute que la surcharge de travail des services du département contribue aussi à la longueur des procédures. Elle en conclut qu'il y a peut-être de meilleurs moyens pour combattre ce problème que de supprimer les préavis communaux. Elle se demande en outre pourquoi l'on ne supprimerait que le préavis consultatif des communes et non celui des commissions officielles. En outre, dans le cadre des préavis donnés par les communes, même s'ils sont cernés par la loi, elle considère qu'ils permettent au moins aux communes d'avoir l'occasion de donner leur avis et faire des remarques qui, parfois, sont prises en compte par la suite. Concernant le dossier de répartition des compétences communes/canton, elle relève que les communes se sont montrées proactives et qu'elles ont notamment abordé la question des autorisations de construire. Elle explique que l'ACG souhaite avant tout une meilleure prise en compte des préavis des communes ; elle estime donc que ce PL vient un peu tôt. Finalement, elle désire savoir ce que l'on entend vraiment par dérogation. En outre, elle se demande quels sont les

cas précis dans lesquels le département pourrait renoncer à solliciter le préavis communal.

Un député (PLR) désire savoir en premier lieu s'il y a des différences de position entre les petites et les plus grandes communes. Il observe que les petites communes n'ont pas les mêmes outils administratifs leur permettant de prendre position comme peuvent le faire les plus grandes communes. Ensuite, il relève que l'aménagement du territoire de Genève est géré par le canton alors que les communes ont plutôt un pouvoir de nuisance ; il se demande si ce PL ne serait pas l'occasion d'éviter que les communes se mettent à dos une partie de la population en faisant des oppositions. Enfin, il relève que l'on a évoqué environ 60 dossiers sans dérogation en zone villa, par année, concernés par ce PL ; il se demande si ce nombre, qu'il juge faible, ne devrait pas laisser penser qu'il ne sert au fond pas à grand-chose de maintenir la demande de préavis aux communes.

M^{me} Kuffer-Galland lui indique qu'au cours des débats, il n'y a pas eu de clivage entre grandes et petites communes. Elle considère que la proximité avec l'administré est quelque chose d'essentiel au sein de chaque commune. Elle répète que le fait de devoir s'exprimer forcément par un recours n'est pas quelque chose d'usuel. Elle considère en outre que le terme de pouvoir de nuisance n'est pas approprié ; elle souligne que les communes ont la connaissance du terrain. Concernant l'article 59 et la densification, rendue plus facile en zone villas, elle indique avoir appris que la commission d'architecture ne se déplaçait pas sur les lieux et elle observe que les communes sont donc mieux placées pour prendre position. Elle comprend que cela puisse être considéré comme un pouvoir de nuisance mais elle s'en dit navrée car elle considère que les communes font parfois des préavis pour faire en sorte que les constructions se fassent de manière harmonieuse. Enfin, elle affirme qu'il ne convient pas de demander aux communes de se charger des autorisations de construire mais elle souligne que le maintien du préavis communal est toutefois, selon elle, nécessaire. Concernant le nombre de 60 dossiers, susceptibles de passer en procédure accélérée, elle estime que cela est déjà beaucoup.

Le député (PLR) indique comprendre ces arguments mais il ajoute que le PL ne concerne que des projets sans dérogation. Il estime que la proximité avec les citoyens fait que la commune pourrait en arriver à donner un préavis négatif sur une autorisation qui ne demanderait aucune dérogation. Il estime que les arguments contre une telle construction sont plutôt abstraits. Il relève que le nombre de 60 représente 1,3 dossier par commune par année ; il se demande donc pourquoi il faudrait continuer à demander des préavis aux communes. Il explique que cela ne doit pas être perçu comme une diminution

de l'autonomie des communes car cela ne concerne que les cas qui n'ont pas besoin de dérogation. Il relève qu'il est facile de donner un préavis négatif et que l'on peut se dire que l'on verra bien ce que le canton en fait, alors qu'un recours doit être payé et il estime qu'il faut donc aller plus loin et être plus pointu.

M^{me} Kuffer-Galland indique comprendre aussi ces arguments, mais elle considère que les communes devraient, dans le cadre du désenchevêtrement, avoir plus de poids. Elle estime qu'il convient d'alléger les questions de délai au niveau des services du département et pas seulement au niveau des préavis des communes.

Un député (UDC) indique qu'une loi à ce sujet a été votée il y a six mois.

M^{me} Kuffer-Galland relève qu'en APA, l'on ne demande pas aux communes de se prononcer et que l'absence de préavis peut être considérée comme favorable. Concernant la suppression de la publication de la feuille d'avis, elle estime que l'on enlève la possibilité pour le citoyen de s'informer au sujet du dossier, ce qu'elle considère comme un acte de proximité pour la commune.

M. Rüttsche relève, au niveau de la notion même de dérogation, qu'il est inscrit dans la loi « peut » à plusieurs reprises. Il se demande si ces « peut » sont des dérogations et donc si le « peut » est admis comme une règle ordinaire. Il relève par ailleurs que le fait de se mettre à dos la population peut être vu de deux manières : soit l'on n'a pas la compétence et le citoyen se demande à quoi sert la commune ; soit la commune a la compétence, s'oppose et n'est pas suivie, ce qui donne aussi une mauvaise image vis-à-vis de la population. Il en conclut que l'on peut prendre cet argument dans les deux sens. Il indique ensuite être à l'ACG depuis 18 ans et explique avoir constaté que certaines observations peuvent être faites dans un cadre non législatif. Il cite son ancien collègue Jean-Marc Mermoud qui avait été surpris de voir qu'un promoteur, qui faisait une sortie de garage sur un trottoir et qui était prêt à faire cette sortie à un autre endroit, n'a pas pu faire ce changement car le préavis communal, qui partait du bon sens, n'avait pas de base légale et donc n'a pas été suivi. Il trouve donc dommage que certains préavis ne soient pas suivis pour des raisons uniquement légales. Il souligne que les remarques des communes permettent de créer un contact et de prendre en compte une appréciation plus locale et relevant du bon sens.

Un député (EAG) se demande comment la commune va faire valoir son droit de cession du domaine public, son droit de raccordement aux collecteurs ou encore son droit de dépôt de déchets, si elle est exonérée du préavis communal. Il souligne que la commune peut faire valoir un certain nombre

de conditions, dans le cadre des préavis ; il se demande donc si l'ACG a réfléchi à ces questions.

M^{me} Kuffer-Galland observe que, dans le cadre des autorisations ordinaires, il y a effectivement un paragraphe sur l'obligation de se raccorder aux collecteurs ou encore sur ce qui concerne le respect des plantations. Elle explique que cela relève de la base de vie, même s'il s'agit du domaine privé.

Le député (EAG) désire en outre savoir si le canton reprend les propositions des communes, mises dans les préavis, dans l'autorisation de construire.

M^{me} Kuffer-Galland indique qu'à Vandœuvres, par exemple, ce n'est pas le cas ; elle souligne néanmoins que cela est une réponse factuelle et que la Ville de Genève doit connaître des situations différentes.

M. Rüttsche indique qu'un membre de l'ACG a soulevé la question des cessions et la possibilité de les faire valoir.

Un député (PLR) revient sur la question du « peut » ; il estime qu'il est clair que, si la condition qui suit le « peut » est remplie, l'Etat doit donner l'autorisation. Il considère que cet article est donc plutôt clair et ajoute qu'il voit mal, dans le cadre de l'article 59, que l'on puisse ne pas demander le préavis communal.

Débat de la commission

Un député (PLR) considère que le désenchevêtrement des tâches communes/Etat doit avancer, mais estime que cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas avancer au niveau de la commission. Il relève que le PL sur la diminution des délais des APA a été voté il y a plus d'une année. Il estime qu'à chaque fois que l'on écoute les communes, les projets, où la moindre parcelle de pouvoir en matière d'aménagement du territoire peut leur être retirée, sont tout de suite rejetés. Il estime que cela relève aussi de l'échelle de valeur et de l'importance que l'on accorde au nombre de cas concernés. Il indique que le PLR est d'accord d'entrer en matière sur le PL car les arguments donnés font sens, s'il y a dérogation, mais pas dans le cas contraire.

Une députée (PDC) indique que le fait de faciliter et alléger les procédures est toujours quelque chose de positif. Elle indique que le PDC va donc voter en faveur de ce PL.

Un député (UDC) considère également qu'il est toujours bon d'alléger les procédures. Il indique avoir eu de la peine à suivre l'argumentation de l'ACG en ce qui concerne la différence que l'on pourrait faire entre la zone villas et

les autres zones qui sont justement en procédure accélérée. Il indique que l'UDC soutient donc pleinement le PL au même titre qu'il a soutenu le projet de loi sur les APA. Il estime que ce PL pourra grandement améliorer le système.

Un député (EAG) indique que les propriétaires de villas ne sont pas forcément les gens que son parti est censé défendre. Il relève toutefois qu'en Ville de Genève, il y a des difficultés à mettre en place des PLQ dans les zones villas ou encore éviter que des villas soient grandement aménagées et partent en troisième zone de développement pour encore 40 ans. Concernant l'opacité des procédures, il estime que l'on ouvre avec ce PL la boîte de Pandore vers de nombreux recours. Il estime qu'actuellement, les problèmes existants sont caractérisés par l'absence de discussion préalable entre les partenaires. Il relève que ce PL risque donc de gripper le système et complexifier les procédures en engendrant une levée de boucliers. Il rappelle que les propriétaires de villas ont les moyens de procéder à des recours et qu'ils sont ceux qui font le plus de recours dans le canton. Il indique donc qu'il votera contre le PL.

Un député (MCG) indique que le MCG soutiendra le PL car il semble pouvoir, selon lui, accélérer les procédures de modifications pour les indépendants. Il ajoute que le MCG a toujours privilégié les procédures allégées et qu'il n'y a donc pas de raison que le groupe aille à contresens.

Un député (PLR) désire des précisions de la part du député (EAG) ainsi que des arguments qui tiennent, selon lui, la route. Il ne voit pas quel est l'intérêt pour une commune de donner un préavis négatif sur lequel le département ne pourra que s'asseoir puisque le projet est conforme à la zone. Il se demande s'il ne défend pas uniquement le pouvoir de nuisance des communes. Il indique avoir de la peine à comprendre ce positionnement, d'autant plus que l'autorisation sera quand même publiée dans la FAO.

Un député (S) indique que le groupe socialiste refusera ce PL car il ne convient pas, selon lui, de privilégier la construction de villas à Genève, car elle ne concerne qu'un petit nombre d'habitants. Il estime qu'il faut au contraire privilégier la construction de logement et de bâtiment. Il estime qu'en facilitant ce genre de constructions, l'on se tire une balle dans le pied car il faudra à l'avenir déclasser pour faire de la zone de développement et donc réduire les zones villas.

Un député (EAG) souligne que M^{me} Dufresne a indiqué qu'il fallait retravailler beaucoup le projet. Par ailleurs, il explique avoir pris l'exemple de la zone villas de développement, même si ce n'est pas l'objet du PL, car ce seront selon lui exactement les mêmes problèmes, notamment des

problèmes d'écoulement dus à l'agrandissement d'une villa effectué sans dérogation. Il souligne que des choses très quotidiennes et concrètes ne pourront plus être réglées en amont, une fois ce PL voté.

Vote sur l'entrée en matière

Pour : 10 (3 MCG ; 2 UDC ; 4 PLR ; 1 PDC)

Contre : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)

Abstention : 0

L'entrée en matière est acceptée

Titre et préambule :

Pour : 10 (3 MCG ; 2 UDC ; 4 PLR ; 1 PDC)

Contre : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)

Abstention : 0

Art. 1 Modification :

Pour : 10 (3 MCG ; 2 UDC ; 4 PLR ; 1 PDC)

Contre : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)

Abstention : 0

Art. 3, al. 7 (nouvelle teneur) :

Pour : 10 (3 MCG ; 2 UDC ; 4 PLR ; 1 PDC)

Contre : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)

Abstentions: 0

Art. 2 Entrée en vigueur :

Pour : 10 (3 MCG ; 2 UDC ; 4 PLR ; 1 PDC)

Contre : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)

Abstention : 0

Vote final sur le PL11563

Pour : 10 (3 MCG ; 2 UDC ; 4 PLR ; 1 PDC)

Contre : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)

Abstention : 0

Le PL 11563 est accepté

Conclusions

Ce projet de loi ne représente qu'un petit pas en matière de diminution des délais de traitement de l'administration. Il est cependant significatif des mesures qui sont envisageables pour atteindre les objectifs souhaités par les utilisateurs des services de l'Etat : plus rapide, plus efficace. L'intervention de l'Etat en matière de contrôle doit se concentrer sur l'essentiel. Chaque mesure, chaque contrôle doivent être évalués dans l'optique de justifier leur bien-fondé.

Dans la droite ligne de ce qui est mis en place pour le traitement des APA, ce projet de loi contribue à diminuer le nombre de prestations administratives avec un impact positif général tant pour l'administration que les citoyens de notre canton, c'est la raison pour laquelle la majorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à l'accepter.

Catégorie de débat : II

Projet de loi (11563)

modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI) (L 5 05) (Pour des autorisations de construire rapides)

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

Art. 1 Modification

La loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, est
modifiée comme suit :

Art. 3, al. 7 (nouvelle teneur)

Procédure accélérée

⁷ Le département peut traiter par une procédure accélérée les demandes
d'autorisation relatives à des travaux soumis à l'article 1 :

- a) s'ils sont projetés en cinquième zone aux conditions prévues par le
titre II, chapitre VI, de la présente loi et lorsqu'aucune dérogation
n'est sollicitée;
- b) s'ils portent sur la modification intérieure d'un bâtiment existant ou
ne modifient pas l'aspect général de celui-ci;
- c) pour des constructions nouvelles de peu d'importance ou
provisoires; ou
- d) à titre exceptionnel, pour des travaux de reconstruction présentant
un caractère d'urgence.

Dans ces cas, la demande n'est pas publiée dans la Feuille d'avis officielle et
le département peut renoncer à solliciter le préavis communal. L'autorisation
est, par contre, publiée dans la Feuille d'avis officielle et son bénéficiaire est
tenu, avant l'ouverture du chantier, d'informer, par écrit, les locataires et, le
cas échéant, les copropriétaires de l'immeuble concerné, des travaux qu'il va
entreprendre. Une copie de l'autorisation est envoyée à la commune
intéressée.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 17 mars 2015

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Rémy Pagani

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent rapport de minorité soulève plusieurs questions qui sont passées sous silence par les rédacteurs du projet de loi, à savoir :

Comment les autorités communales vont-elles faire valoir leur devoir d'aménager et de viabiliser les terrains faisant l'objet de démolitions, de transformations ou même de constructions de tout ou partie d'un bien immobilier en zone villas ? En effet, la municipalité ayant à charge de régler les cessions au domaine public pour les trottoirs ou encore les raccordements ou agrandissements des collecteurs d'eau pluviale ou mélangée, voire les zones de réception et de dépose des déchets, seul un recours devra être instrumenté pour faire valoir l'obligation de la commune.

Comment les autorités municipales vont-elles faire valoir auprès de leurs administrés leurs connaissances, même sommaires, de l'évolution de leurs communes, notamment la densification de la zone villas ? Comment seront-elles en mesure de planifier leurs équipements ? Elles seront tenues au courant au même titre que les voisins et au moment de la publication ouvrant le délai de recours, ce qui laisse à penser qu'elles ne pourront d'aucune manière intercéder auprès du propriétaire ou de l'Etat comme elles le font en certaines occasions actuellement. Ce rôle d'arbitre possible, voire de conciliateur dans des séances idoines, ne pourra plus être exercé, réduisant les autorités municipales à un rôle de spectateur. Pire encore, les autorités municipales, si elles ne lisent pas attentivement la Feuille d'avis officielle, ne seront informées qu'au moment du démarrage des travaux, cf. art. 3, al. 7 (nouvelle teneur), dernier paragraphe.

Dans le corps du texte même il est laissé à l'appréciation du département chargé de la délivrance des autorisations de pouvoir procéder de manière expéditive et surtout de pouvoir délivrer des autorisations de construire de villas sous la seule condition qu'il n'y ait pas de dérogation. Or, la pratique démontre que bien souvent ce qui est jugé non dérogoire peut l'être par des

interprétations divergentes de différentes lois. En lieu et place d'observations, le présent projet de loi contraindra les autorités, les voisins, les associations poursuivant des buts idéaux à se porter recourants pour, si ce n'est faire valoir leurs droits, du moins obtenir quelques contreparties, y compris financières.

En conclusion, ce projet de loi a pour objectif louable de réduire les délais de délivrance des autorisations de construire, souhait récurrent de l'ensemble des acteurs constructeurs. Toutefois, la véritable question que l'on doit se poser est celle de savoir pourquoi nous en sommes arrivés là.

Notre réponse tient dans la question. En effet, force est de constater qu'à force de réduction des forces de travail par des coupes linéaires dans le département, au fil des engagements successifs improbables et des démissions qui s'en sont suivies, le champ de ruines qu'il en résulte doit être identifié et stigmatisé. Ceci entraînant cela, il en résultera un engorgement des tribunaux, lesquels sont déjà passablement surchargés.