

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 23 septembre 2015

Projet de loi

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30) (*Zone affectée à de l'équipement public*)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 19, al. 8 (nouveau)

Zone affectée à de l'équipement public

⁸ Les zones affectées à de l'équipement public sont destinées à des constructions, autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public. Sauf disposition contraire de la loi de modification des limites de zones concernée, les constructions édifiées dans les zones affectées à de l'équipement public sont soumises aux dispositions applicables à la 3^e zone. L'acquisition de tous les immeubles ou droits nécessaires à la réalisation de ces zones est déclarée d'utilité publique, au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre b, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933. Les biens-fonds compris dans ces zones sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes intéressées, lequel est mentionné au registre foncier et s'exerce conformément aux modalités prévues par les articles 30A, alinéa 2, et 30B de la présente loi.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

En matière de « zones affectées à des besoins publics », selon la terminologie employée par l'Office fédéral du développement territorial (ARE), la législation genevoise ne prévoit qu'une seule catégorie de zone, à savoir la « zone de développement affectée à l'équipement public », instituée par l'article 30A de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT).

La LaLAT ne prévoit en effet pas de zone à bâtir ordinaire, affectée à de l'équipement public, destinée à des constructions, autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public. Un examen des travaux parlementaires montre que le projet de loi 5717, qui a abouti à la seconde partie de la LaLAT, le 18 septembre 1987, prévoyait bien l'instauration d'une telle catégorie de zone, à l'article 19, alinéa 6 LaLAT, alors dénommée « zones d'utilité publique ». L'exposé des motifs précisait que la création de telles zones, notamment pour des projets réalisés en dehors des 3 premières zones et ne correspondant pas aux normes des 4^e et 5^e zones, voire de la zone agricole, répondait à une nécessité¹. Le 18 septembre 1987, le Grand Conseil adoptait ainsi un article 19, alinéa 6 LaLAT consacrant une « zone affectée à de l'équipement public ». Le Grand Conseil avait la faculté de « déclarer d'utilité publique (...) l'acquisition de tout ou partie des terrains compris dans ces zones ou d'instituer à leur égard un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes intéressées »².

Cette solution ne donnait cependant pas pleine satisfaction aux communes en particulier. La réflexion avait donc été par la suite reprise dans le cadre de divers travaux législatifs, notamment ceux visant à harmoniser les éparses dispositions de la législation instituant un droit de préemption légal. Elle a finalement débouché, le 11 février 1993, sur l'actuel article 30A LaLAT, instituant une « zone de développement affectée à de l'équipement public » et remplaçant cet ancien article 19, alinéa 6 LaLAT. Cette disposition range clairement et explicitement cette catégorie de zone parmi les zones de développement. Le droit de préemption y est obligatoire, alors que l'utilité

¹ MGC 1985, p. 1908.

² MGC 1987, p. 4299 et 4300.

publique est facultative (cf. art. 30A, al. 2 et 4 LaLAT). Le propriétaire a la possibilité de mettre en demeure le bénéficiaire d'exercer ce droit dans un délai de 2 ans et selon les modalités de l'article 30B LaLAT. A défaut, et sous réserve de l'application d'autres lois, le propriétaire reprend la libre disposition de son bien-fonds selon les normes de la zone de fond (art. 30A, al. 3 LaLAT).

S'il est difficile de cerner avec exactitude toutes les considérations qui ont présidé au choix de cette solution, il semble néanmoins que l'une des raisons essentielles tient à la nature des dossiers de l'époque, et en particulier au fait que les principaux secteurs alors pressentis pour faire l'objet de telles zones étaient sis dans des zones à bâtir existantes et construites, où des espaces pour des équipements publics indispensables devaient impérativement être créés ou agrandis, en particulier pour des écoles (Roseraie ou Peschier, par exemple). Les dispositions de l'article 30A, qui semblent réserver l'usage de cette zone aux seuls terrains sis en zone à bâtir, témoignent de ces préoccupations du moment. Ceci, quand bien même, s'agissant de ce dernier point, la création de zones de développement affectées à de l'équipement public n'est pas limitée aux seuls terrains déjà sis en zone à bâtir, contrairement à ce qu'une interprétation purement littérale de ces termes pourrait donner à penser. Le Grand Conseil n'a jamais eu l'idée d'exclure que des terrains sis en zone de fond agricole puissent être incorporés dans cette catégorie de zone et ne s'en est d'ailleurs pas privé jusqu'ici. Il s'agit plutôt d'une reformulation de l'idée contenue dans le texte initial prévu par le PL 5717, selon lequel « *le Grand Conseil détermine de cas en cas les normes de police des constructions applicables à ces périmètres...* »³. En tout état de cause, il convient en effet que les normes applicables à de telles zones, notamment en matière de hauteur, soient définies, ce que fait régulièrement le Grand Conseil, comme par exemple récemment en créant une « zone de développement 4B protégée » à Satigny⁴.

La zone agricole n'était en effet pas absente du débat initial. Cependant, il était alors essentiellement question de la régularisation de constructions existantes qui y avaient été érigées grâce à des dérogations à la zone agricole délivrées sur la base de l'ancien droit genevois de l'aménagement du territoire, précédant l'entrée en vigueur de la LAT le 1^{er} janvier 1980 et qui n'auraient plus pu être octroyées selon les critères de celle-ci, tels le CERN ou la prison de Champ-Dollon, objets évoqués dans l'exposé des motifs du

³ MGC 1985, p. 1879, ad art. 19, al. 4 LaLAT.

⁴ L 11544, du 8 mai 2015.

PL 5717, et dont le développement risquait dès lors d'être entravé faute d'être incorporé dans une zone adéquate.

C'est dire que la question spécifique du déclassement en zone à bâtir de terrains sis en zone agricole et libres de construction en vue d'y ériger de nouveaux équipements publics n'était alors pas au centre des débats et ne se présentait pas avec autant d'acuité qu'aujourd'hui.

La mise au point de dossiers importants et pressants, tels que ceux de la Gravière à Meyrin ou encore des Dardelles à Puplinge, mais aussi de moindre envergure, tel l'agrandissement d'un complexe scolaire à Satigny (L 11544), font apparaître qu'au regard de l'évolution du droit fédéral applicable en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, l'absence d'une zone à bâtir ordinaire affectée à de l'équipement public constitue désormais une lacune du droit genevois de l'aménagement du territoire, qu'il y a lieu de combler rapidement.

C'est tout d'abord le lieu de rappeler que les terrains destinés à des équipements publics ne produisant en principe pas de droits à bâtir, les plans localisés de quartier (ci-après : PLQ) se contentant pour leur part de prévoir des « *terrains réservés aux équipements publics* » (art. 3, al. 1, lettre c LGZD), l'établissement d'un PLQ n'apparaît pas toujours nécessaire, d'un point de vue strictement urbanistique. C'est la raison pour laquelle une pratique s'est progressivement développée, consistant à renoncer à l'établissement d'un PLQ pour ces zones. Cette pratique a été codifiée le 1^{er} avril 2004, par l'adoption de l'actuel article 2, alinéa 2, lettre b LGZD, qui en principe permet au Conseil d'Etat de déroger à l'obligation d'adopter un PLQ en zone de développement affectée à de l'équipement public.

Toutefois, dans un récent jugement du 2 juin 2015, relatif à une contestation dirigée contre la création de diverses zones de développement, dont une affectée à de l'équipement public, portant sur le secteur dit de Champ-du-Château à Bellevue, la Cour de justice, se fondant notamment sur un arrêt du Tribunal fédéral du 5 mars 1998, vient de dénier au Conseil d'Etat la faculté d'appliquer cette disposition s'agissant d'une zone de fond sise en zone agricole. Saisi d'une contestation dirigée contre la création d'une zone de développement 3 se substituant à la zone agricole, le Tribunal fédéral a en effet eu l'occasion de préciser qu'avant l'adoption d'un PLQ, les possibilités de construire ne sont pas plus étendues qu'en zone agricole, ceci dès lors qu'une telle zone n'est pas constitutive d'une zone à bâtir au sens des articles 15 LAT et 19 LaLAT, mais d'une zone dont l'affectation est différée au sens de l'article 18, alinéa 2 LAT⁵. Il en va de même pour les zones de

⁵ ATF 1P.264/1997, du 05.03.1998, paru in SJ 1998 p. 637.

développement 3 affectées à de l'équipement public se superposant à de la zone agricole ou des bois et forêts, selon cet arrêt de la Cour de justice. Celui-ci, évoquant encore d'autres dispositions du droit fédéral (art. 11a OPAM⁶, 5 LFo⁷), aboutit à empêcher le Conseil d'Etat de renoncer à l'établissement d'un PLQ pour pouvoir faire usage des normes de la zone de développement affectée à de l'équipement public créée à cette occasion⁸, alors même qu'un tel PLQ s'avérerait inutile compte tenu du niveau de maturité du projet.

Il convient donc de modifier le catalogue des zones à bâtir prévu par l'article 19 LaLAT, de telle sorte que celui-ci comporte une zone ordinaire affectée à de l'équipement public relevant sans conteste possible d'une zone à bâtir au sens de l'article 15 LAT, et qui ne subordonne pas, de manière obligatoire, la délivrance d'une autorisation de construire à l'établissement préalable d'un PLQ.

Tel est l'objectif du présent projet de loi, qui permettra à l'autorité cantonale de planification de disposer d'un choix plus adapté aux diverses situations susceptibles de se présenter en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol en matière d'équipement public.

Commentaire

Art. 19, al. 8 (nouveau) Zone affectée à de l'équipement public

1^{re} phrase

En précisant que les zones affectées à de l'équipement public sont destinées à des constructions, autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public, la première phrase du nouvel article 19, alinéa 8, proposé ne fait que reprendre les termes de l'article 30A, alinéa 1, 1^{re} phrase, s'agissant de la définition précise de la destination de ces zones.

2^e phrase

Dès lors qu'un PLQ ne sera en principe pas requis, il convient de préciser les normes de police des constructions applicables. Tel est l'objet de la deuxième phrase de ce même alinéa 8 nouveau de l'article 19 LAT, selon laquelle sauf disposition contraire de la loi de modification des limites de

⁶ Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs.

⁷ Loi fédérale sur les forêts.

⁸ ATA/557/2015, du 02.06.2015, consid. 5e et 5j.

zones concernée, les constructions édifiées dans les zones affectées à de l'équipement public sont soumises aux dispositions applicables à la 3^e zone. Le choix des normes de la 3^e zone se fonde sur le fait que la plupart des lois existantes instituant des zones de développement affectées à de l'équipement public ont opté pour l'application des normes de cette zone.

3^e phrase

La troisième phrase, selon laquelle l'acquisition de tous les immeubles ou droits nécessaires à la réalisation de ces zones est déclarée d'utilité publique, au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre b, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, est la conséquence directe des nouvelles dispositions de la LAT entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014. Ces dernières fixent désormais comme conditions au classement en zone à bâtir de terrains jusqu'ici sis en zone agricole que ceux-ci soient « *probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance* » (art. 15, al. 4, lettre b LAT). Surtout, il y a lieu de s'assurer que « *leur disponibilité est garantie sur le plan juridique* » (art. 15, al. 4, lettre d LAT). Traitant de ce dernier point, l'article 15a LAT précise encore que « *les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncières telles que le remembrement de terrains (art. 20)* » (al. 1) et que « *le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal* » (al. 2).

A la lumière de ces nouvelles normes fédérales, il apparaît que, s'agissant d'une zone à bâtir ordinaire affectée à de l'équipement public appelée à remplacer une zone agricole, sauf à mettre en péril la modification de zone en question, le minimum que se doit de prévoir le droit cantonal consiste à assortir systématiquement cette zone d'une clause d'utilité publique, de façon à remplir ces conditions. Il n'est plus possible de ne la prévoir qu'à titre facultatif, comme le fait l'article 30A, alinéa 4 LaLAT pour les zones de développement affectées à l'équipement public venant se superposer à des zones à bâtir existantes.

4^e phrase

Enfin, le droit de préemption prévu par la dernière phrase de cet article 19, alinéa 8, LaLAT nouveau ne fait que reprendre les solutions en la matière prévues par les articles 30A, alinéa 2, et 30B LaLAT pour les zones de développement affectées à de l'équipement public.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.