

Date de dépôt : 6 janvier 2021

Rapport

de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. André Pfeffer, Christo Ivanov, Bernhard Riedweg, Patrick Lussi, Stéphane Florey, Michel Baud, Norbert Maendly, Thomas Bläsi, Geneviève Arnold, Bertrand Buchs, Jean-Marc Guinchard, Anne Marie von Arx-Vernon, Jean-Luc Forni, Raymond Wicky, Cyril Aellen, Murat Julian Alder, Alexandre de Senarclens, François Lance, Edouard Cuendet, Nathalie Schneuwly, Simone de Montmollin pour une densification optimale et une réalisation rapide du projet au lieu-dit « Seymaz-Sud »

Rapport de majorité de M. Stéphane Florey (page 1)

Rapport de première minorité de M^{me} Ruth Bänziger (page 64)

Rapport de deuxième minorité de M. Rémy Pagani (page 67)

Rapport de troisième minorité de M^{me} Amanda Gavilanes (page 69)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Stéphane Florey

Mesdames et
Messieurs les députés,

Déposée en date du 21 novembre 2017, la proposition de motion 2436 a été renvoyée une première fois à la commission d'aménagement du canton en date du 14 décembre 2017 puis une seconde fois, suite à un bref retour à l'ordre du jour du Grand Conseil pour délai de traitement dépassé (2 ans), le 13 mars 2020 pour un délai de 6 mois.

Elle a finalement été examinée lors des séances du 6 mai, sous la présidence de M^{me} Beatriz de Candolle, des 9, 16 et 30 septembre et des 7 et 28 octobre 2020, sous la présidence de M. David Martin.

Ont notamment assisté à ces diverses séances : M. Sylvain Ferretti, directeur général de l'office de l'urbanisme (DT), M. Jean-Charles Pauli, attaché de direction (DT), M. Jérôme Savary, secrétaire général adjoint (DT), et M^{me} Marie Schärli, secrétaire générale adjointe (DT).

Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Garance Sallin à l'exception de celui du 9 septembre qui a été tenu par M^{me} Eliane Monnin. Qu'elles soient ici remerciées pour l'excellente qualité de leur travail.

En préambule, il est à noter que cette motion n'a étonnamment jamais été présentée par son auteur, le renouvellement de la commission en début de législature n'y étant certainement pas étranger. Ce détail, sans grande conséquence, a sans aucun doute échappé aux commissaires qui étaient déjà présents lors de la précédente législature. Son auteur en avait fait une brève allusion avant son dépôt, au cours d'un divers, suite au renvoi en commission par le Grand Conseil du rapport du PL 11883 pour y être traitée en parallèle.

Séance du 6 mai 2020 : rappel de la situation (PowerPoint, annexe 1)

M. Ferretti rappelle que le périmètre de la modification de zone se trouve sur la rive gauche de la Seymaz. Il est actuellement occupé par des villas, deux écoles, un stand de tir et une partie de zone ferroviaire destinée à accueillir la voie verte. Le tissu est assez pavillonnaire, avec la Seymaz et son cordon boisé. L'ambition du projet, initié par la commune, était de développer ce périmètre en augmentant un peu la densité. En 1996, deux propriétaires en zone de verdure ont demandé à ce que leurs terrains soient mis en conformité par rapport à l'affectation et ont souhaité un déclassement en zone constructible. Cela a alors été ajouté au plan directeur communal (PDCom) et la commune a lancé une étude pour examiner comment densifier ce secteur. Il a ensuite été identifié comme pouvant être densifié dans le PDCn et le PDCom. Le projet de loi 11883 (toujours en suspens devant la commission) visait à reconnaître une situation de fait – des constructions en zone de verdure, des équipements publics et le cordon boisé de la Seymaz – et à mettre en concordance tous ces éléments. La modification de zone consistait en une zone de bois et forêts, une zone de développement 4A et une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public.

La procédure est relativement ancienne : en 2013, il y a d'abord eu la résolution du Conseil municipal votée à une large majorité, qui demandait d'ouvrir la procédure de modification. L'enquête publique n'avait donné lieu

à aucune observation, les délibérations du Conseil municipal avaient été votées à l'unanimité. Un projet de loi a alors été déposé en 2016. Lors de la procédure d'opposition, il y a eu des oppositions de deux associations (Plateau de Bel-Air et Seymaz-Sud) et de plusieurs propriétaires.

En juin 2016, il y a eu un premier vote de la commission d'aménagement, favorable mais discuté (8 pour, 4 contre, 1 abstention). Le projet a ensuite été traité par le Grand Conseil et renvoyé en commission avec une proposition de motion qui souhaitait faire davantage de densité, étudier la question avec les autorités communales et faire de la zone ordinaire. Le dossier a connu un temps d'arrêt. Les propriétaires se demandent si la zone 4A est assez dense et si elle permet de valoriser les terrains à la hauteur de leurs attentes. Le 16 décembre 2019, il y a eu des discussions entre la commune, le canton et les associations. Il y a un grand attachement au site et la majorité des propriétaires aimeraient pouvoir se reloger sur le périmètre après le développement. La densité de la zone 4 est moins favorable qu'une densité plus élevée sur le plan financier. La conclusion de ces discussions est de s'accorder sur la nécessité de revoir le projet et de faire un projet partenarial unissant l'association des habitants, le canton et la commune pour redéfinir les ambitions du site avec une volonté de le faire évoluer.

Un commissaire d'Ensemble à Gauche (EAG) demande s'ils ont la possibilité de faire de petits immeubles de trois étages.

M. Ferretti précise qu'il ne connaît pas les détails du projet. Il affirme qu'aujourd'hui, le département a des approches très respectueuses de l'environnement. Ils partent de la situation actuelle, avec sa végétation, et examinent comment concilier les qualités paysagères du site avec un développement satisfaisant. Il s'agit aujourd'hui de reconstruire une vision commune, qui va aboutir à certaines conclusions. Si la commission opte pour une zone 3 ordinaire, il faudra revoir entièrement la procédure. Les perspectives sont ouvertes : la commission étudie le projet et examine ce qu'il permet en l'état et détermine à terme si elle peut faire quelque chose avec ou s'il faut tout reprendre à zéro.

La présidente ajoute que 85% des propriétaires se sont mis ensemble, ont mandaté un architecte et ont fait une étude qui a été présentée à la commune. Il y a eu des discussions auxquelles l'Etat a participé. La proposition des habitants semble plaire à la commune : il y a des propositions pour des équipements publics, dont ils auront besoin avec l'arrivée de la nouvelle population, et une manière d'imaginer l'architecture qui intègre bien le Plateau de Bel-Air et la gare du CEVA. Cela paraît intéressant. Un nouveau magistrat prendra en charge ce dossier en juin et poursuivra les négociations.

Une commissaire socialiste demande si ce sont des propriétaires privés ou des promoteurs et ce qu'une zone 3 ordinaire va amener de plus qu'une zone 4A.

La présidente répond que 85% des propriétaires sont des privés. Pour ce qui est de la zone 3, M. Ferretti répond que la motion qui demande une zone 3 ordinaire amènera une densité un peu plus grande. Cela permet d'économiser de l'espace et d'avoir un montage financier plus intéressant pour les propriétaires. Le Conseil d'Etat ne peut plus déposer de projets en zone ordinaire et doit faire de la zone de développement. L'idée est de repartir du projet et de trouver la meilleure solution.

La commissaire demande encore si la zone ordinaire propose des logements subventionnés.

La présidente répond par l'affirmative. Il y aurait aussi un immeuble pour les personnes âgées et un immeuble intergénérationnel.

Un commissaire UDC rappelle que la proposition de motion a été renvoyée depuis un mois avec un délai de traitement maximum de six mois. Il demande alors quand les négociations entre la commune, le département et les propriétaires sont censées aboutir.

La présidente répond qu'il est actuellement difficile de le dire. Compte tenu de la situation sanitaire, le Bureau va sans doute donner un délai de traitement supplémentaire. En automne, les choses devraient normalement être plus claires et le représentant du département pourra venir devant la commission avec la commune et un représentant des propriétaires.

Un commissaire d'EAG estime qu'il faut faire de la pédagogie au sujet des différentes zones. Ce projet est peut-être l'occasion pour le département de demander un mandat afin d'étudier les avantages et les inconvénients de la zone ordinaire et de la zone de développement. Cela permettrait de régler le débat sur ces zones au sein de la commission.

M. Ferretti répond que le département est légalement tenu de faire de la zone de développement. Si la commission souhaite cette analyse des avantages et inconvénients, pourquoi pas. En l'occurrence, l'idée est de partir du projet et d'analyser si le projet s'inscrit dans la demande de modification de zone actuelle ou s'il faut opter pour des alternatives.

Le commissaire suggère de faire une étude multicritère en regardant par exemple s'il y a des développements possibles dans le temps et en tenant compte des servitudes croisées.

M. Ferretti donne son avis personnel, hors de toute considération politique. La zone de développement donne lieu à un plan localisé de quartier

(PLQ) qui permet de rétablir les droits à bâtir et de les déplacer plus facilement qu'avec la zone ordinaire. Techniquement, il est plus facile de faire un plan cohérent avec l'outil PLQ.

Un commissaire PLR s'interroge sur l'affirmation selon laquelle on ne peut plus faire de zone ordinaire ; il cite l'arrêt 1C_174/2018, prononcé sur le recours sur l'initiative 162 : « la procédure de modification des limites de zones au sens des art. 15 à 16 LaLAT peut être initiée par le Conseil d'Etat, le Grand Conseil ou par une commune. Lorsque le déclassement est demandé par le Grand Conseil, le département doit mettre au point un avant-projet de loi en liaison avec la commission d'aménagement du canton, s'assurer de sa conformité aux exigences légales (notamment au PDCn), au besoin l'adapter après en avoir informé ladite commission et ouvrir l'enquête publique (art. 15A al. 5 LaLAT). Dans la suite de la procédure, le Conseil d'Etat est dans ce cas tenu de déposer un projet de loi (art. 16 al. 5 3^e phrase LaLAT) ». En substance, il est donc possible de faire de la zone ordinaire, mais ce n'est plus le Conseil d'Etat qui en prend l'initiative. L'initiative 162 a été validée uniquement parce que seul le Conseil d'Etat ne pourrait plus demander de la zone ordinaire. Il aimerait une note concrète du département pour savoir à quel stade et comment le Grand Conseil peut avoir un projet en zone ordinaire pour que les choses se passent conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral.

M. Pauli répond que, effectivement, la seule possibilité de faire de la zone ordinaire est une motion du Grand Conseil, faisant usage de son droit d'initiative, mais ceci depuis le départ. Avec cette motion-là, l'idée ici est de modifier le plan et de le faire redémarrer. Cela pose problème, car une zone de développement 4A qui devient une zone ordinaire 3 représente un changement fondamental. Si une commune fait usage de son droit d'initiative et veut une zone ordinaire, l'Etat est tenu de faire une enquête publique, mais ne pourra pas concrétiser cela en déposant un projet de loi.

Le commissaire PLR réitère sa demande d'une note à ce sujet afin de l'annexer au rapport. Selon lui, ce n'est pas ce que l'arrêt dit. Il concède que la situation de l'aménagement du territoire à Genève est si complexe et particulière que le Tribunal fédéral n'en a peut-être pas saisi toutes les subtilités. Il est important d'avoir une note claire à ce sujet afin que le Grand Conseil sache clairement ce qu'il peut faire et à quel moment. Le vote de l'initiative 162 a pour conséquence un transfert au Grand Conseil qui peut choisir entre zone ordinaire et zone de développement, choix qui était initialement majoritairement exercé par le Conseil d'Etat.

La présidente explique que le comité de concertation entre les trois parties entend évaluer et définir les besoins et les contraintes de l'Etat, de la

commune et de l'association Seymaz-Sud. C'est en fixant le cadre qu'il sera possible de déterminer la forme juridique et de garantir légalement les intérêts de toutes les parties. Dans cette discussion, il n'est pas exclu de considérer une zone ordinaire avec convention ou une zone de développement avec des dérogations.

Le commissaire souhaite alors savoir si l'élaboration d'un PLQ est possible en zone ordinaire.

M. Pauli répond que le PLQ est possible à titre facultatif. La différence est qu'en zone de développement, comme le PLQ est obligatoire, il est possible de refuser et d'imposer des logements si une personne veut mettre un bâtiment administratif de bureaux. En zone ordinaire, il est possible de faire exclusivement un bâtiment d'activités, et pour s'y opposer le département ne peut que faire un refus conservatoire, avec un délai d'un an pour le PLQ et de deux ans pour l'adopter.

Un commissaire PDC remarque que dans le projet un petit secteur sur le périmètre ne serait pas déclassé, il demande des précisions sur ce point.

La présidente répond qu'il s'agit d'un stand de tir petit calibre, extrêmement utilisé par les jeunes. Le terrain est à l'Etat et à la commune. Il va rester dans le périmètre. Il est actuellement en zone villas et va le rester.

Le commissaire explique ensuite ne pas comprendre l'objectif du département, il demande s'il s'agit de revenir avec un nouveau projet de loi de déclassement ou de conserver celui-ci et d'essayer de convaincre les associations et la commune.

M. Ferretti répond que c'est une initiative communale et qu'ils ne s'y opposent pas. Les discussions reprennent pour faire évoluer le projet et ils se demandent si c'est toujours la zone adéquate. Le département ne fait qu'accompagner la commune dans cette démarche. Si l'évolution du projet rentre dans cette proposition initiale, c'est une bonne chose, sinon ils referont une modification de zones pour permettre une réalisation du projet correspondant aux attentes.

Le commissaire demande encore des précisions sur les équipements publics.

La présidente répond que ce sont deux écoles qui existent déjà, l'école De-Haller, qui a été surélevée, et l'école du Plateau, actuellement désaffectée, mais qui sera rénovée et agrandie.

Un commissaire des Verts relève que, au niveau cantonal, le PLQ est défini dans la loi générale sur les zones de développement (LGZD). Il demande s'il en existe une autre définition.

M. Pauli répond qu'il est défini dans deux lois : la LGZD et la loi sur l'extension des voies de communication (LExt). C'est presque la même chose ; les cessions gratuites ne peuvent pas être demandées en zone ordinaire. La loi fédérale parle des plans d'affectation du sol et n'entre pas dans le détail. Les cantons ont leur propre plan, ici un plan de détail avec un contenu spécifique. Il précise que pour les deux lois la procédure est identique et rend donc le PLQ contraignant.

Le commissaire aimerait savoir s'il y a des cas de PLQ qui ont été faits en zone ordinaire selon cette loi.

Un commissaire d'EAG explique qu'il y en a dans la commune de la Ville de Genève, avec un seul propriétaire. Par ailleurs, il affirme qu'avec un PLQ en zone ordinaire, une personne qui achète un terrain peut décider d'arrêter de discuter avec les voisins, déposer un projet et, en cas de refus conservatoire, passer le délai de deux ans et construire son bâtiment. Il propose de faire voter sa demande au département de faire une analyse multicritère pour que la commission puisse comprendre les enjeux et assurer de bons projets. La problématique du développement est importante. Il faut que les propriétaires se mettent ensemble pour développer leur projet.

M. Ferretti ajoute que cela rejoint les discussions en cours entre la commune, les propriétaires et l'Etat. Le projet lui-même s'interroge sur ces questions.

Une commissaire PLR demande comment le département appréhende le délai de 6 mois relativement court par rapport au rythme des séances et ce qui se passera si le délai est dépassé.

M. Ferretti répond que la situation sanitaire complique évidemment les choses, ainsi que la mise en place des nouvelles équipes communales. Le collaborateur chargé du dossier est une personne à risque qui ne peut donc pas se déplacer. Cela prend un peu plus de temps, mais ils pensent que d'ici six mois ils auront une vision plus claire.

Sur la question du délai, un commissaire UDC explique que, si cette proposition de motion n'est pas votée dans les temps, elle sera malheureusement renvoyée en plénière sans rapport et le Grand Conseil devra prendre une décision sur le siège, ce qui risque de compliquer passablement le débat. Il précise que le temps passé à travailler sur cette proposition de motion sera alors perdu.

Un commissaire d'EAG revient sur les différentes demandes, celle du PLR et la sienne. Il demande au département de mener une étude multicritère sur ce périmètre-là, avec les zones envisagées et les différents enjeux.

M. Ferretti répond que l'analyse est liée à l'étude du projet des habitants et de la commune. Avec un PLQ en zone ordinaire, il faut que tous les propriétaires s'engagent dans cette démarche et que tout le monde partage l'ambition du projet. La proposition était d'accompagner la commune et l'association dans le développement du projet et d'envisager ces scénarios afin de déterminer le meilleur d'entre eux. En résumé, il leur est demandé : un avis de droit sur la manière de mettre en œuvre l'initiative 162 et une analyse sur le projet, en faisant la comparaison entre zone ordinaire et zone de développement.

La présidente met aux voix les propositions PLR et EAG :

Oui : 14 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : –

Abstentions : –

Les propositions sont acceptées à l'unanimité.

Séance du 09.09.2020 : présentation de l'avis de droit concernant la mise en œuvre de l'IN162 par M. Jean-Charles Pauli (annexe 2)

M. Pauli indique qu'il n'abordera pas le nouvel article 4A. Il évoque les différences entre la zone de développement et la zone ordinaire en commençant par rappeler que la grande différence est la notion de zone superposée assimilable à une zone d'affectation différée selon l'art. 18 al. 2 de la loi fédérale d'aménagement du territoire (LAT). Avec une zone de développement, il y a une notion de mandat. Le Grand Conseil délègue, c'est-à-dire que la zone actuelle continue de s'appliquer mais qu'il donne mandat au Conseil d'Etat au fur et à mesure du déclassement des zones via l'instrument d'un plan d'affectation dans lequel les affectations sont maîtrisées. Ensuite, il existe des conditions foncières et financières qui sont liées à chaque autorisation de construire. L'objectif est de s'assurer que les bâtiments d'habitation locatifs, ceux destinés à la vente également ainsi que ceux destinés aux commerces répondent à un besoin prépondérant d'intérêt général. Cela s'étend du loyer pour les bâtiments d'habitation locatifs, au prix pour les bâtiments d'habitation destinés à la vente. Ce contrôle indirect du prix du terrain intervient à travers l'approbation du plan financier. Pendant une quarantaine d'années, ce système avait fonctionné avec des directives. Cela est à nouveau le cas. Un autre élément, ce sont les facilités financières accordées aux communes. D'une part, on compte des taxes d'équipement qui financent ses frais. Ensuite, elles peuvent obtenir des cessions gratuites de terrain en contrepartie du droit à bâtir. Enfin vient le droit de préemption

légal. Lorsqu'un propriétaire vend, l'Etat peut s'assurer que le terrain sera disponible pour la construction de bâtiments. Ce sont les principales différences qu'on peut noter entre les zones de développement et les zones ordinaires.

Le nouvel article 12A de la LaLAT affirme que, en période de pénurie de logements, le Conseil d'Etat ne peut proposer que des modifications de limites de zones soumises à la loi générale sur les zones de développement, à l'exception des périmètres qui ne sont pas destinés au logement. La notion de « proposer » semble vague. Le Conseil d'Etat a deux rôles. Il peut soumettre à l'enquête publique un avant-projet de zone. Dans le cadre de la procédure d'adoption, il est appelé à transformer un avant-projet de loi en projet de loi, puis à déposer ce projet de loi. Tant qu'il y a une pénurie de logements, le Conseil d'Etat ne peut plus proposer une zone ordinaire. Il existe d'autres autorités qui peuvent initier un plan de zone. La commune peut, par voie de résolution, demander la création d'une zone ordinaire.

Le Conseil d'Etat est tenu de donner suite si une résolution municipale annonce l'élaboration d'une zone ordinaire à un endroit. Il est obligé de le mettre à l'enquête publique. En revanche, il ne le pourra pas au moment de déposer le projet de loi. En effet, l'art. 12A le lui interdit. La Cour de justice dit dans son arrêt que si l'art. 12A ne restreint pas directement le pouvoir d'opposition des communes, il le fait indirectement. L'autorité qui peut proposer une zone ordinaire est donc le Grand Conseil par voie de motion. Le Conseil d'Etat doit soumettre le projet de loi à l'enquête publique, mais en plus, au stade ultérieur, il est tenu de le déposer.

Au sujet de la notion de taux de logement vacant, c'est le taux global moyen que le Conseil d'Etat indique dans les considérants de l'arrêté qu'il éditte chaque année pour déterminer les catégories de logements. La Cour de justice a encore évoqué une possibilité pour le Conseil d'Etat qui pourrait déposer un projet de loi de déclassement en zone de développement en expliquant dans l'exposé des motifs que ce qu'il souhaite faire est une zone ordinaire. D'un point de vue démocratique, ce n'est pas quelque chose qu'il est souhaitable de pratiquer. Le Grand Conseil peut, par voie de motion selon l'art. 15A al. 5 de la LaLAT, demander la création d'une zone ordinaire.

Dans le cadre des Corbillettes, la commission avait posé la question au professeur Bellanger qui avait rendu un avis de droit qui se trouve en annexe. Il disait qu'il serait plus prudent de recommencer dès le départ et de procéder par voie de motion. Cependant, il laissait la possibilité de prendre un risque au stade de la procédure d'opposition. Les avis divergent à cet endroit. Concernant le rôle et la fonction de l'enquête publique par rapport à la procédure d'opposition, on trouve dans la loi une simple phrase. Il n'y a pas

d'indication. Par contre, il y a des principes généraux qui ont été mis dans la jurisprudence. La fonction de l'enquête publique et celle de la procédure d'opposition n'est pas la même. A l'enquête publique, tout un chacun peut s'exprimer, y compris quelqu'un qui n'a pas d'intérêt direct. Il s'agit de former la volonté de la commune. Dans le cadre d'un arrêt concernant les PLQ, un PLQ prévoyait un indice de 1,2 avec 5 immeubles en peigne. Ce PLQ a fait l'objet d'un préavis défavorable de la part du Conseil municipal. Suite à cela, le département avait remanié le projet. Il y avait 4 immeubles au lieu de 5 et un indice de 0,9. Le plan a été à nouveau soumis et a été mis en procédure d'opposition. Le recours a été gagnant et le PLQ a été annulé. Suite à cet arrêt, le Grand Conseil a inséré un article pour les PLQ. Malgré cet arrêt, le même reproche a été fait dans deux affaires. Les tribunaux sont assez sensibles et vigilants aux changements apportés aux PLQ. Même s'il n'y a pas de disposition pour les plans de zone, cela donne une indication qui pourrait être appliquée par analogie. M. Bellanger s'appuie sur un ouvrage d'un auteur vaudois en considérant que si l'on passe d'une zone de développement à une zone ordinaire, du point de vue du propriétaire concerné, c'est une contrainte juridique en moins. On peut donc considérer que c'est un changement mineur. Cependant, en droit vaudois, la position de la commune est claire. Ce qui n'est pas le cas dans le canton de Genève. Il est possible de changer, mais il faut repartir à l'enquête publique.

Suite à cet exposé, le président indique qu'il s'agit de savoir dans quelle mesure, compte tenu de l'initiative 162, il peut être donné suite à la motion.

Pour une commissaire PLR, l'initiative a été validée en raison de l'arrêt de la Cour car on laissait l'initiative au Grand Conseil d'imposer un déclassement en zone ordinaire. En l'occurrence, ce serait la concrétisation de cette possibilité. Par contre, elle ne comprend pas l'interprétation très stricte de l'art. 15A al. 5 qui donne la possibilité au Grand Conseil d'agir par motion. Elle ne voit pas la mention de cette disposition dans la loi. Le fait qu'ils soient prêts à refaire une enquête publique montre qu'ils sont prêts à repartir de zéro. Elle ne comprend pas bien cette interprétation très restrictive de ce que doit mentionner la motion.

M. Pauli répond qu'il s'agit de déterminer la volonté du Grand Conseil, s'il vise notamment l'art. 15A ou pas.

Le président note qu'un retour à la procédure d'opposition est donc considéré comme fragile, mais que s'il s'agit d'une reprise d'une enquête publique ce serait bon.

M. Pauli confirme et M. Ferretti indique que la question des bascules est différente. En effet, il y a un consensus local pour réétudier le projet,

indépendamment de la motion existante pour essayer de déterminer le projet qui correspond le mieux aux attentes de développement des propriétaires fonciers du secteur. Il demande si le projet est en train d'évoluer en parallèle de cette discussion.

Pour le président, il s'agit de savoir si le projet de loi existant permet le projet, ou s'il faut recommencer toute la procédure de modification de zone.

Une commissaire PLR estime que lorsqu'un accord aura été trouvé, il serait bien que les partenaires de discussion sachent qu'une ouverture existe.

Séance du 16.09.2020 : discussion de la commission

Un commissaire UDC, suite à la présentation de l'avis de droit, remercie tout d'abord M. Pauli pour son exposé de la semaine passée et relève que la latitude appartient donc au Grand Conseil en ce qui concerne la création de zones ordinaires et ceci par voie de motion. Il lui semble important de donner un signal clair quant à la volonté de la commission sur ce qu'elle entend faire dans ce secteur.

Il propose d'aller de l'avant avec la proposition de motion tout en laissant le PL 11883 en suspens. Toutefois, pour tenir compte de l'exposé de M. Pauli, il conviendrait d'amender la proposition de motion ainsi, à la 3^e invite : « conformément à l'art. 15A al. 5 LaLAT, à mettre au point un avant-projet de loi et le soumettre à la procédure de l'art. 16 LaLAT, en commençant par une nouvelle enquête publique ».

Un commissaire d'EAG indique s'opposer à une zone 3 ordinaire. La zone 3 de développement permet d'avoir un PLQ, de mettre tous les propriétaires d'accord et d'éviter qu'un propriétaire commence avant tous les autres. Une zone ordinaire amènerait trop de complications. Les processus de construction sont très délicats, avec des intérêts divergents, et il faut pouvoir imposer les conditions de la zone de développement 3. Son groupe s'opposera donc à cette proposition de motion.

Une commissaire des Verts note que cette modification de zones sort d'un long processus de concertation. La difficulté de ce genre de débats autour des déclassements est connue. Elle ne veut pas aller de l'avant sans demander l'avis de la commune de Chêne-Bourg, au moins par écrit. Par principe et par expérience, elle se montre très prudente, voire opposée, aux déclassements en zone ordinaire, qui font perdre quasiment toute possibilité de contrôle à la commune. Elle pense que le Grand Conseil devrait écouter et suivre l'avis de la commune.

Une commissaire PLR indique être favorable à la zone ordinaire. Il y avait beaucoup d'oppositions sur le périmètre et elle pense que les opposants vont faire opposition à tous les stades possibles du processus. Par ailleurs, des propriétaires ont la volonté de construire depuis bien longtemps. Si la commune est d'accord avec la zone ordinaire, c'est elle qui va la gérer et peut lancer un PLQ si elle le souhaite. Elle pense qu'il devrait y avoir une convention formelle entre la commune et les propriétaires, qui fixerait notamment les loyers et dont les conditions seraient reprises par les éventuels acheteurs des parcelles. Elle est également favorable à l'audition de la commune et à l'amendement de l'UDC.

Un commissaire socialiste rejoint entièrement les propos des Verts et d'EAG. Tant qu'ils n'ont pas l'avis de la commune, il lui semble précipité de voter cette proposition de motion alors que les négociations sont encore en cours. Même s'il est juridiquement possible de faire de la zone ordinaire, cela ne veut pas dire que c'est politiquement pertinent : le peuple a voté l'IN 162, qui demande des déclassements en zone de développement en période de pénurie.

Une commissaire PLR rappelle que, durant les pourparlers entre l'Etat, la commune et les propriétaires, ils ont parlé d'une convention dans laquelle une taxe d'équipement serait versée à la commune, avec des conditions qui pourraient aller vers une zone de développement et une zone ordinaire avec des avantages pour la commune. Elle ne s'oppose pas à l'audition de la commune, mais le magistrat chargé du dossier vient d'arriver et doit prendre le temps de bien connaître le dossier. Elle précise que la commune de Chêne-Bourg va réviser prochainement son PDCOM.

Un commissaire PDC demande à M. Pauli de confirmer la conformité légale du libellé de l'amendement. Ce dossier traîne depuis des années ; il ne faudrait pas que cela dure encore longtemps, mais ils n'en sont pas à une séance près. Un certain nombre des commissaires n'étaient pas là lors de la présentation du dossier, c'est pourquoi il trouverait intéressant d'entendre la position de la commune avant de prendre position sur la proposition de motion. Il souscrit à l'amendement s'il est conforme.

M. Pauli indique que la 3^e invite telle que proposée par l'UDC pourrait tout à fait convenir du point de vue légal. Toutefois, si la commission devait prendre cette proposition de motion en considération, quelques points devront être précisés. Dans la première invite, il est fait mention d'un schéma, mais il n'y en a pas. Dans la 2^e invite, trois des parcelles mentionnées sont prévues en zone de développement 4A affectée à de l'équipement public dans le PL 11883. Il faudra préciser également si la commission entend également les déclasser en zone ordinaire.

Un commissaire UDC ne s'oppose pas à l'audition de la commune. Il rappelle que ce dossier est là depuis 5 ans et que des discussions sont en cours. Il n'est pas certain que quelque chose se passe si la zone de développement 4A est maintenue. Il estime qu'à ce stade que c'est au Grand Conseil d'amener une solution et que cette proposition de motion est là pour cela. Il précise encore qu'il ne faudra pas trop tarder à l'auditionner pour rester dans les délais de traitement qui ont toutefois été légèrement rallongés pas le Bureau afin de tenir compte de la crise sanitaire et du fait que les commissions n'ont pas pu siéger pendant un certain temps.

Un commissaire PLR ajoute que la commune doit se déterminer sur la proposition de motion et sur l'amendement, soit en définitive savoir si elle veut faire du logement et, si oui, faire le choix entre la création d'une zone ordinaire ou de développement. L'idéal serait qu'elle le fasse d'ici décembre, afin que la commission reste dans les délais de traitement.

Une commissaire des Verts précise que les amendements pourraient bien évidemment changer selon la position de la commune.

Le président propose finalement aux commissaires de déposer leurs amendements pour la prochaine séance pour en discuter et les transmettre ensuite à la commune, afin qu'elle donne sa position en toute connaissance de cause.

Commission du 30.09.2020 : discussion sur les amendements (annexe 3)

Le président rappelle que la commune sera auditionnée la semaine prochaine. Il s'agit maintenant de vérifier que le tableau synoptique est exhaustif et comporte tous les amendements, afin de le transmettre à la commune.

Un commissaire PLR explique que la volonté n'est pas de changer le fond de la motion. La seule modification qu'il a apportée est qu'il a tenu compte de ce que l'Etat a déjà calculé : comme les deux écoles qui sont déjà sur la parcelle. Il s'agit donc de les sortir de la proposition de motion et de les laisser en zone de développement 4 affectée à de l'équipement public. L'idée est de supprimer les invites 1, 2 et 4 au profit de l'invite 1 (nouvelle), qu'il leur soumet, et de modifier l'invite 3 selon l'amendement proposé par l'UDC.

Une commissaire des Verts demande si la zone 4A évoquée dans son premier amendement est de la zone ordinaire ou de développement.

Le commissaire PLR répond que la logique est de mettre en conformité ce qui a été fait et de transformer ces parcelles en zone d'équipement public.

L'école existe déjà sur les parcelles. Son amendement veut tenir compte de la volonté de l'Etat. Pour développer le reste de la parcelle en zone villas, la meilleure façon est de faire de la zone ordinaire, pour toutes les raisons évoquées lors des auditions. Il s'agirait donc de faire de la zone ordinaire pour les villas, et de la zone affectée à de l'équipement public pour les écoles existantes.

Le président demande s'il y a des oppositions à la transmission de ces amendements à la commune.

Un commissaire PLR pense qu'il faudrait les faire voter pour voir s'ils rassemblent une majorité avant de les transmettre à la commune. Il estime difficile de demander à la commune de s'exprimer sur toutes les variantes.

Un commissaire socialiste rappelle que l'audition de la commune vise au fond à savoir si elle souhaite de la zone ordinaire ou de la zone de développement. Le deuxième aspect est de savoir si le fait de faire une convention contraignante suffirait à la commune pour accepter la zone ordinaire le cas échéant.

Une commissaire des Verts ne se verrait pas imposer à la commune des amendements votés à l'avance. Elle est donc favorable à lui transmettre tous les amendements.

M. Pauli souligne que si le Grand Conseil venait à voter cette motion, dans la procédure, la commune est censée avoir été consultée avant le vote formel de la motion. S'il devait y avoir un vote aujourd'hui, ce serait un vote de principe sur les amendements, mais il serait dangereux de voter la proposition de motion elle-même.

Le président annonce que le tableau synoptique sera transmis à la commune de Chêne-Bourg, auditionnée la semaine prochaine.

Séance du 07.10.2020 : audition de M. Jean-Luc Boesiger, conseiller administratif délégué à l'aménagement du territoire, et M. Olivier Walser, urbaniste communal, de la commune de Chêne-Bourg

M. Boesiger indique qu'il a repris ce dossier depuis son entrée en fonction, mais qu'il en connaît bien l'historique, ayant travaillé dessus en tant que conseiller municipal. Au niveau de la commune, tout au cours de ce long processus, il y a eu une forme d'unanimité pour aller vers un déclassement en zone de développement 4A. Ce régime de zone offre à la commune le meilleur outil pour être acteur d'un développement maîtrisé et harmonieux. Lorsque les habitants se sont manifestés en se regroupant en association, son prédécesseur a eu cœur de discuter avec eux. Le Conseil administratif actuel

y tient également beaucoup. Quoi qu'il se passe sur ce site, il faut un espace de concertation. Ce groupe de discussion, piloté par l'Etat, va bientôt se mettre en place. De plus, tout au cours de l'élaboration, il n'y a jamais eu d'observations, à l'exception de personnes demandant à pouvoir développer et construire. Si un autre outil législatif permet de travailler dans la concertation, ils seront preneurs. Il fait référence à l'amendement de M. Clémence, qui parle de travailler sur une zone 3 avec une convention. Personnellement, il ne connaît pas bien cet outil-là. Seulement, aujourd'hui, ce qui a été réalisé en zone ordinaire dans la commune de Chêne-Bourg ne convainc pas vraiment au niveau de l'harmonie du territoire. Sans outil juridique solide, ils privilégieront la solution de la zone de développement 4A.

Un commissaire socialiste comprend que les discussions ne sont pour l'instant pas encore assez avancées pour permettre de savoir si la commune tend à accepter une zone ordinaire moyennant des conditions fixées dans une convention ou reste attachée fermement à la zone de développement 4A. Il demande quelles dispositions de la LGZD sont indispensables pour la commune. Il évoque les densités minimales, le PLQ et la taxe d'équipement. Ces éléments devraient selon lui figurer dans la convention, qui devrait être contraignante.

M. Boesiger répond que la dernière réunion tripartite entre le département, l'association et la commune a eu lieu le 16 décembre 2019. La représentante de l'Etat propose de créer un groupe de travail tripartite. Cela ne s'est pas encore réalisé, mais il devrait se mettre en place bientôt. La commune n'a aucun intérêt à travailler en antagonisme avec les propriétaires. Quant aux conditions minimales, l'amendement les résume bien. Cela tourne autour de la capacité de la commune à agir sur les espaces publics ; la taxe d'équipement est fondamentale. Lors des derniers PLQ présentés sur des zones de développement dans leur commune, il y a eu un vrai souci de qualité sur les espaces publics. Ils ont aujourd'hui des modèles de PLQ performants en termes de qualité d'espaces publics et de perméabilité.

Une commissaire PLR comprend qu'il importe peu à la commune que le secteur concerné soit déclassé en zone de développement 4A ou en zone 3 ordinaire.

M. Boesiger répond qu'il a dit que, quoi qu'il se passe sur ce site, il leur importait de travailler en concertation avec les propriétaires et l'Etat. La zone de développement 4A offre l'outil qui contraint à le faire. La convention est beaucoup plus floue. Si cet outil de convention est fiable, il peut être envisagé, mais pour l'heure cela n'est pas le cas.

La commissaire relève qu'ils ont la possibilité de déclasser en zone 3 de développement ou en zone 3 ordinaire. Sa question est de savoir si, sur la zone de développement, il voudrait de la zone 4A ou de la zone 3.

M. Boesiger explique que, en zone 4A, les gabarits correspondent beaucoup mieux à leur perception du développement de ce périmètre.

M. Walser précise qu'ils ont proposé de la zone 4A, parce que ce territoire est particulier. Il est contraint par la Seymaz, l'école et le train. L'étude du PDCOM et les études liées au grand projet ont conclu que les gabarits de la zone 4A se prêtent bien pour ce territoire-là. Ils ont également un besoin de transition avec le nord : il y a de la zone de développement 3 au sud, et au nord une zone résidentielle, avec de la zone villas sur la partie droite de l'avenue de Bel-Air et des zones 4 sur la partie gauche. L'idée de zone 4A satisfait ces besoins de transition entre les espaces. Cela amène aussi de l'harmonie avec le développement du côté de Chêne-Bougeries. Les études menées jusqu'à maintenant indiquaient qu'un gabarit à 27 m, courant en zone de développement 3, était peu approprié.

M. Boesiger rappelle que Chêne-Bourg est la plus petite commune du canton et la plus dense. Il explique que leur plan directeur a cherché des équilibres entre un centre avec une densité renforcée et des transitions avec des zones de développement et d'autres zones villas. Le plan directeur actuel ne dit pas grand-chose sur la zone villas, mais sa mise à jour va les conduire à traiter la question de la densification de la zone villas.

Un commissaire demande s'ils ont conscience que la zone 4A permet d'avoir une taxe d'aménagement obligatoire fixée à 2,4% et que la zone ordinaire ne donne plus cette possibilité-là. La convention la mentionnerait, mais il faudrait l'accord de toutes les parties, ce qui n'est pas forcément acquis. De plus, en zone ordinaire, si un propriétaire dit qu'il va signer la convention mais veut faire démarrer son projet sans la convention, il pourra le faire.

M. Boesiger répond qu'il en a en effet conscience, c'est pourquoi il reste ferme sur la zone 4A. Par contre la convention ne leur paraît pas être l'outil législatif adéquat.

Le président revient sur le texte de la motion, qui évoque « les 38 oppositions que le projet a suscitées » et « la nécessité de dialoguer avec les petits propriétaires de villas ». Un des arguments est que les propriétaires de villas de cette zone ne sont pas convaincus par la solution en zone de développement et auraient peur d'être lésés. Il demande quel esprit règne parmi ces propriétaires.

M. Boesiger répond qu'il manque aujourd'hui un vrai espace de discussion avec les propriétaires. Son impression est que les propriétaires sont moins unanimes sur l'opposition à la zone de développement qu'au moment du dépôt du projet. C'est une zone dans laquelle des propriétés ont été acquises assez récemment. Leurs interrogations sur la valeur du bien sont légitimes, mais il faut trouver le moyen de les traiter de façon plus précise. Si le groupe de travail se met en place, cela doit être traité.

Un commissaire PLR relève que l'association représente 80% des propriétaires de villas de ce site et qu'ils soutenaient à l'unanimité un déclassement en zone ordinaire 3.

M. Boesiger le confirme. Toutefois, l'impression qu'il a, de manière informelle, est qu'ils sont aujourd'hui moins nombreux.

Une commissaire des Verts demande quelle est l'acceptabilité de la zone 3 ordinaire par rapport à la zone de développement 4A dans la commune, selon les discussions au sein du Conseil municipal et dans les sessions de concertation. Elle fait également remarquer que le canton a également le rôle d'accompagner, de donner des explications, et de faire des calculs quant à la valeur des biens.

M. Boesiger répète qu'il a toujours trouvé qu'il y avait une certaine unanimité autour de la zone 4A. La zone 3 ordinaire n'a jamais été évoquée avant qu'elle le soit par les habitants.

Une commissaire PLR relève que, dans le plan directeur communal (PDCoM), c'est la zone de développement 3 a été envisagée.

M. Boesiger le confirme. Par contre, dans la future révision du PDCoM, ils vont conserver le schéma avec l'hypercentre, un espace de transition puis la zone 5. Du côté des représentants de la commune, du moins du Conseil municipal, il n'y a pas de volonté de revenir en arrière.

La commissaire demande encore comment la zone est qualifiée dans le PDCn, si l'arrivée de la gare à proximité aura une influence et quel délai est envisagé pour le groupe de travail.

M. Walser répond que c'est une zone de densification différentielle. Les études liées au grand projet ont débouché sur un plan-guide, où sont définis des gabarits et un régime correspondant à de la zone 4A. Pour ce qui est de la gare, il y a une forte densité au sud du chemin de la Mousse. Ils ont cette volonté de transition. Il y a de la zone de développement 3 de manière massive dans tout l'hypercentre. Les autorités jouent le jeu, elles augmentent la densité dans ce secteur, mais amènent de la nuance dans la partie de Seymaz-Sud. Concernant le groupe de travail, M. Boesiger explique qu'il

espère que cela va aller assez vite. Il imagine que si le groupe de travail se met en place cet automne, ils auront le premier semestre 2021 pour avancer.

Un commissaire PDC souhaiterait pouvoir lire le compte rendu de la séance tripartite avant de prendre position sur cet objet.

Un commissaire UDC déduit de cette audition qu'il faut réellement donner une impulsion sur ce dossier par le biais de la motion, car il n'a pas l'impression que les futures réunions vont aboutir à quelque chose de concret. Le débat est clair : il n'y aura pas de majorité pour la zone de développement. Il souhaite que la proposition de motion soit mise à l'ordre du jour de la semaine prochaine pour statuer définitivement, sans quoi elle sera à nouveau hors de délai de traitement.

Un commissaire socialiste ne comprend pas la position de l'UDC. La commune souhaite garder une certaine ouverture et discuter avec les habitants. La motion leur lierait les mains pour les négociations. Selon lui, il faudrait classer la proposition de motion et laisser les différents acteurs discuter, ou déposer un texte demandant un démarrage des discussions.

Pour le commissaire UDC, la situation est on ne peut plus claire. La commune a dit qu'il lui importait peu que ce soit de la zone ordinaire ou de la zone de développement et qu'elle tenait avant tout à la concertation. La motion ne les lie pas, ils auront de la latitude pour négocier. Personnellement, il ne croit plus à la zone de développement depuis longtemps, elle ne crée que des blocages et des oppositions.

Une commissaire des Verts relève que la commune souhaite aller de l'avant. Elle estime que plusieurs faits sont connus. La population vote contre les déclassements parce que de mauvais quartiers sortent de terre, la zone de développement permet d'avoir un maximum de garantie d'aménagements de qualité, ce qui nécessite certes un grand travail de la commune, et la densification différenciée de la zone villas se fait normalement en zone de développement. Elle trouverait assez inopportun de chambouler une commune qui fait le travail d'aller de l'avant.

Un commissaire PLR estime qu'il y a là une double discussion à avoir, zone 4A contre zone 3 et zone de développement contre zone ordinaire. La commune veut globalement de la zone 4A, mais souhaite de la concertation, qui peut avoir lieu en zone de développement comme en zone ordinaire. La zone de développement a notamment pour intérêt d'avoir des moyens de contrainte, par exemple l'expropriation des servitudes croisées, mais les propriétaires se sont ici rassemblés pour pouvoir construire. Il s'agit de savoir si la commission suit la commune aussi sur la question de la densité. En

zone 4A, il y a une densité de 1. Il se demande si la commission se satisfait de cette densité à proximité d'une gare CEVA.

Une commissaire socialiste rappelle que M. Boesiger a indiqué qu'il s'agit de la plus petite commune et de la plus dense du canton. Elle pense qu'il faut entendre cela et aller dans le sens de la concertation. La motion, telle qu'elle est rédigée, ne lui paraît pas être l'outil le plus apte à répondre aux interrogations évoquées par le conseiller administratif et les associations. Elle est davantage favorable à un gel de la proposition de motion plutôt qu'à un vote.

Commission du 28.10.2020 : discussion et votes

Un commissaire UDC relève qu'il s'agit simplement de formaliser et voter sur les amendements reçus avant les vacances. Les commissaires ayant déjà largement débattu, il estime que la commission peut passer directement au vote.

Un commissaire d'EAG trouve important d'aborder à nouveau quelques points. Le risque de cette motion est de faire repartir le projet de loi à zéro, ce qui obligera le Conseil d'Etat à refaire des études et à présenter un nouveau projet, qui sera soumis à référendum. Il ne se passera donc plus rien dans les 10 ans à venir, alors même que les représentants de l'exécutif ont affirmé qu'un processus était en cours et que les observations avaient montré la possibilité de construire. C'est pourquoi lui et Ensemble à Gauche s'opposent à cette proposition de motion.

Une commissaire des Verts est d'avis que le travail effectué en amont par la commune ne doit pas être sous-estimé. De passer outre la volonté et le travail fourni par le Conseil municipal, l'administration et les habitants en proposant cette motion lui semble être un manque d'égard. Sachant que le dépôt d'une modification de zone prend généralement à la commune 5 à 7 ans de travail, ce n'est d'après elle pas un bon signal que d'écouter les craintes de personnes qui ne sont en réalité pas obligées de vendre. En effet, une modification de zone n'impose pas la vente aux habitants de la zone, et un PLQ ne les oblige pas à quitter leur terrain. Elle est d'avis qu'il faut laisser la possibilité de relancer des concertations communales comme proposé lors d'un débat, en se basant sur ce qui a déjà été acquis.

Un commissaire socialiste abonde dans le sens de ses préopinants. La commune a été extrêmement claire sur le fait qu'il y avait maintenant un nouveau Conseil administratif en place et que, malgré les divers « stop and go » sur le projet, elle était désormais dans une phase de relance avec le souhait de créer dans les prochains mois un groupe avec les propriétaires du

secteur. Il estime qu'une motion du Grand Conseil n'est donc pas nécessaire pour aller de l'avant avec ce projet. Si cette proposition de motion est votée, le Conseil d'Etat sera contraint de déposer un projet de loi pour une modification de zone en zone ordinaire, quel que soit le résultat des discussions ultérieures entre les propriétaires, la commune et l'Etat. Il rappelle que le peuple s'est exprimé il y a 11 mois : celui-ci souhaite que le Conseil d'Etat dépose des projets en zone de développement. Bien que les tribunaux aient confirmé la possibilité pour le Grand Conseil de proposer autre chose, la lecture politique qu'il faut avoir de cette volonté populaire est de faire de la zone de développement tant qu'il y a pénurie. La commune a été claire, elle souhaite s'assurer que certaines dispositions légales de la zone de développement puissent s'appliquer à une possible convention, telle qu'elle a été proposée comme solution pour contrecarrer les effets de la zone ordinaire. Pour rappel, la zone de développement prévoit la taxe d'équipement, un PLQ, de la concertation, des espaces publics et la répartition des droits à bâtir, très utile dans ce cas puisqu'il y a beaucoup de petites parcelles. La commission n'a pas d'éléments pour décider dès maintenant dans quelle zone ce secteur doit être déclassé. Une marge de manœuvre doit être laissée aux propriétaires, à la commune et à l'Etat dans leurs discussions, afin d'éviter les référendums. C'est pour ces raisons qu'il propose un amendement général.

Un commissaire PDC fait remarquer que la commune n'a cessé de changer d'avis. Lors de sa dernière audition, elle a été très floue quant aux négociations futures avec les propriétaires des parcelles. Si les discussions ne sont pas entamées avec ces propriétaires, il est effectivement probable que rien ne se construira ces 10 prochaines années. Voter cette proposition de motion c'est encourager les acteurs à se rencontrer et à discuter ; sans zone ordinaire, le projet s'expose à des oppositions et à des recours de la part des propriétaires. L'intérêt de la construction et du développement commande non seulement de voter cette proposition de motion, mais également de privilégier la zone ordinaire.

Un commissaire UDC estime que la commune n'a pas de vision à long terme et que le projet n'est pas abouti. Le but de la motion est de donner l'impulsion voulue par le Grand Conseil, à savoir utiliser la prérogative de déclasser en zone ordinaire. Une grande incertitude s'est installée sur l'avenir de tous les projets de lois de déclassement et des référendums ont été lancés ces derniers mois contre de nombreux projets. La motion aura le mérite de donner une ligne directrice. En outre, il ne s'agira que d'une demi-révision du projet de loi, puisque les invites ne concernent pas toutes les zones : la zone bois et forêt ainsi que la zone de développement 4A affectée à de

l'équipement public ne sont pas modifiées, et le 4^e département aura tout loisir de déposer un amendement général s'il souhaite conserver son projet sur ces zones. En effet, la motion vise les parcelles situées en zone de développement 4A, afin qu'elles soient placées en zone ordinaire 3. Sur cette partie, l'Etat devra revenir avec un projet de loi reprenant uniquement ces parcelles, relancer une enquête publique et redéposer un projet de loi y relatif.

Un commissaire d'EAG souligne qu'il s'agit d'une motion contraignante. Il maintient que de passer de la zone de développement 4B à de la zone ordinaire impose au Conseil d'Etat le dépôt d'un projet qui fera certainement l'objet d'un référendum municipal, voire cantonal. Pour pouvoir continuer à construire dans le canton, le gouvernement a besoin de la confiance des citoyens et certains s'évertuent à la briser. A terme, le canton ne comptera plus d'investisseurs dans la construction. Pourtant, ce sont les investissements qui font tourner les petites et moyennes entreprises, et ce sont ces dernières qui créeront les emplois futurs. Il s'agit d'un missile politique dont il ne fait que constater les conséquences ultérieures ; les auteurs de ce missile politique devront en prendre la responsabilité lorsqu'il leur sera demandé de rendre des comptes dans 5 ans.

Une commissaire des Verts note que l'absence de planification a été évoquée. Il se trouve que la zone de développement permet d'avoir une bien meilleure vision sur le long terme que la zone ordinaire. En effet, un PLQ permet, par le biais notamment de la mutation de la zone villas, de s'assurer que le projet voulu soit réalisé sur le long terme. Si les auteurs de la proposition de motion souhaitent réellement une planification et une vision sur le long terme, il faut privilégier la zone de développement à la zone ordinaire, quelles que soient les conventions qui seraient conclues en parallèle. Concernant la vision de la commune, certains critiquaient la zone 4A qui, en jouxtant la gare CEVA, offrait de moins bonnes perspectives de densité que la zone 3. Elle rappelle qu'une partie de la commune se situe déjà en zone 3 à proximité de la gare CEVA. Elle est d'avis que la mixité de quartiers, d'habitants et de logements offre la meilleure garantie pour une planification et une vision de la commune sur le long terme.

Un commissaire PLR estime que le manque de constructions futures est dû au fait que les constructions actuelles sont bloquées par certains votes populaires, en raison des zones de développement. Selon une lecture caricaturale, il serait possible d'avancer que les citoyens ont refusé ces projets pour éviter des abattages d'arbres et parce que la zone de développement impose la construction de blocs uniformes, au détriment de fantaisies architecturales. Il propose une version plus modérée : puisqu'il y a des problèmes avec la zone villas, la zone ordinaire est manifestement la

seule que les habitants acceptent, puisqu'elle leur permet de valoriser correctement leur terrain. A la charge ensuite de la commune, des habitants et des propriétaires de développer dans la zone ordinaire ce qu'ils pensent être le plus acceptable. Puisque le canton s'évertue à créer de la zone de développement et fait face à de nombreuses oppositions, il s'agit ici d'essayer de créer de la zone ordinaire et de constater si ce choix permet de construire du logement. Par ailleurs, il avance que la construction de logements ne dépend pas réellement de la zone, mais plutôt de nombreux autres paramètres juridiques et politiques. En effet, la majorité de la population ne connaît pas les implications du choix d'une zone. Les seules contraintes pour la construction de logements à Genève sont les normes réglementaires, législatives et les directives. Il s'agit de déterminer comment construire au plus vite des logements dans une zone villas où les propriétaires ne veulent pas construire et où la commune ne semble pas enjouée à l'idée de développer quoi que ce soit. Dans ce contexte, les seules personnes à pouvoir faire avancer le projet seront les propriétaires privés. Pour sa part, il reste convaincu qu'il faut créer de la zone ordinaire pour faire avancer ce dossier.

Un commissaire socialiste est d'avis que la position modérée à laquelle a fait allusion le commissaire PLR n'est pas celle de la zone ordinaire mais plutôt celle de laisser la possibilité aux acteurs de discuter librement, avec toutes les marges de manœuvre possibles, afin qu'ils reviennent avec une solution concertée. Ce projet pourra se réaliser uniquement s'il est porté par l'ensemble des acteurs, y compris les propriétaires. Or, voter cette proposition de motion ce soir, c'est leur retirer ce choix. Par ailleurs, il s'étonne d'entendre dire que la zone n'a pas d'influence sur la construction. Le choix de la zone a un impact direct notamment sur le prix, le nombre de logements, la rapidité de la construction ou encore le plan financier. L'impact est d'autant plus fort si le choix de la zone est imposé aux acteurs préalablement à leurs discussions. Concernant le prétendu manque de volonté de la commune pour la réalisation du projet, il n'a pas eu le même ressenti. Lors de l'audition, le magistrat a assuré que le projet allait être relancé et que le nouveau Conseil administratif souhaitait créer un nouveau groupe de travail avec les propriétaires ces prochaines semaines.

Le débat arrivant à son terme, le président propose de procéder aux votes sur les amendements présentés.

Amendement 1 présenté par M. Clémence qui remplace et supprime les autres invites : « à ce que les discussions entre la commune, l'Etat et les propriétaires reprennent et aboutissent rapidement à une solution concertée et suscitant l'adhésion des acteurs concernés ».

Pour : 6 (2 Ve, 3 S, 1 EAG)
Contre : 8 (3 PLR, 1 UDC, 2 MCG, 2 PDC)
Abstentions : –

L'amendement 1 est refusé.

Amendement 2 présenté par MM. Florey et Genecand consistant en la suppression de la 1^{re} invite : « à modifier le PL 11883 et partant le plan n° 29929-512 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg selon le schéma ci-dessous intégré qui pourrait être, le cas échéant, modifié en tant que besoin en fonction des études techniques déjà réalisées ».

Pour : 8 (1 UDC, 3 PLR, 2 PDC, 2 MCG)
Contre : 6 (2 Ve, 3 S, 1 EAG)
Abstentions : –

L'amendement 2 accepté.

Amendement 3 de M. Genecand qui propose de supprimer la 2^e invite pour la remplacer par l'invite suivante qui devient la 1^{re} : « à modifier le plan n° 29929-512, visé à l'article 1 du projet de loi 11883, de façon à ce que les terrains formant le périmètre de la zone de développement 4A prévue par ce plan soient affectés à la 3^e zone ordinaire et que ceux formant le périmètre de la zone de développement 4A affectée à de l'équipement public prévue par ce même plan soient incorporés en zone affectée à de l'équipement public, soumise aux conditions applicables à la 4^e zone A ».

Pour : 8 (3 PLR, 1 UDC, 2 MCG, 2 PDC)
Contre : 5 (1 Ve, 3 S, 1 EAG)
Abstentions : –

L'amendement 3 est accepté.

L'amendement de M. Florey ainsi que celui de M. Clémence, remplaçant la 2^e invite, sont retirés suite au vote de l'amendement 3 de M. Genecand.

Amendement 4 présenté par M. Florey qui consiste à remplacer la 3^e invite qui devient la 2^e par : « conformément à l'art. 15A, al. 5 LaLAT, à mettre au point un avant-projet de loi et à le soumettre à la procédure de l'art. 16 LaLAT, en commençant par une nouvelle enquête publique ».

Pour : 11 (3 PLR, 1 UDC, 3 S, 2 MCG, 2 PDC)

Contre : 3 (2 Ve, 1 EAG)

Abstentions : –

L'amendement 4 est accepté.

Amendement 5 présenté par M. Genecand qui consiste en la suppression de la 4^e invite : « à procéder avec diligence à ces opérations afin de permettre au Grand Conseil de statuer rapidement sur les oppositions et de procéder au vote du projet de loi ».

L'amendement 5 présenté est accepté à l'unanimité.

Le président passe ensuite au vote de vote d'ensemble de la motion M 2436 telle qu'amendée.

Pour : 8 (3 PLR, 1 UDC, 2 MCG, 2 PDC)

Contre : 6 (2 Ve, 1 EAG, 3 S)

Abstentions : –

La motion M 2436, telle qu'amendée, est acceptée.

La commission préavise une catégorie II pour les débats.

Proposition de motion (2436-A)

pour une densification optimale et une réalisation rapide du projet au lieu-dit « Seymaz-Sud »

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- le projet de loi 11883 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg (création d'une zone de développement 4A, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public et d'une zone des bois et forêts au lieu-dit « Seymaz-Sud », située entre l'avenue de Bel-Air et la Seymaz) ;
- le plan n° 29929-512 dressé par la commune de Chêne-Bourg le 1^{er} novembre 2012, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg ;
- la construction de logements insuffisante dans ce secteur ;
- que le choix de la zone 3 avec un gabarit de 21 mètres ou avec 1 ou 2 étages de plus permettrait de construire au moins 270 appartements ;
- la proximité d'une future gare CEVA, qui se veut le centre d'une agglomération ;
- les 38 oppositions que le projet a suscitées ;
- la nécessité de dialoguer avec les « petits » propriétaires de villas ;
- l'intérêt public à bâtir les logements qui font défaut aux Genevois ainsi qu'à épargner le sol,

invite le Conseil d'Etat

- à modifier le plan n° 29929-512, visé à l'article 1 du projet de loi 11883, de façon à ce que les terrains formant le périmètre de la zone de développement 4A prévue par ce plan soient affectés la 3^e zone ordinaire et que ceux formant le périmètre de la zone de développement 4A affectée à de l'équipement public prévue par ce même plan soient incorporés en zone affectée à de l'équipement public, soumise aux conditions applicables à la 4^e zone A ;
- conformément à l'art. 15A, al. 5 LaLAT, à mettre au point un avant-projet de loi et à le soumettre à la procédure de l'art. 16 LaLAT, en commençant par une nouvelle enquête publique.



PL 11'883

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg (création d'une zone de développement 4A, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public et d'une zone des bois et forêts au lieu-dit "Seymaz-Sud", située entre l'avenue de Bel-Air et la Seymaz)

M 2436

pour une densification optimale et une réalisation rapide du projet au lieu-dit « Seymaz-Sud »

Point de situation à la commission d'aménagement du canton, à la demande des commissaires

Séance du 6 mai 2020

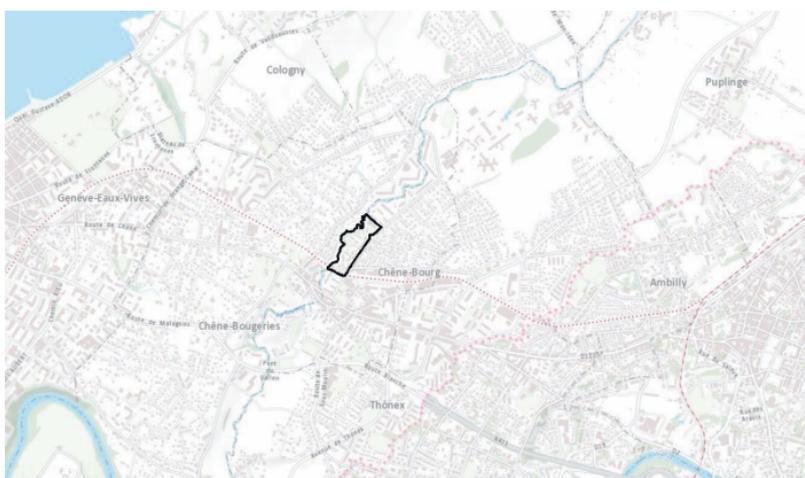


Département du territoire
Office de l'urbanisme - Direction du développement urbain

1



Situation

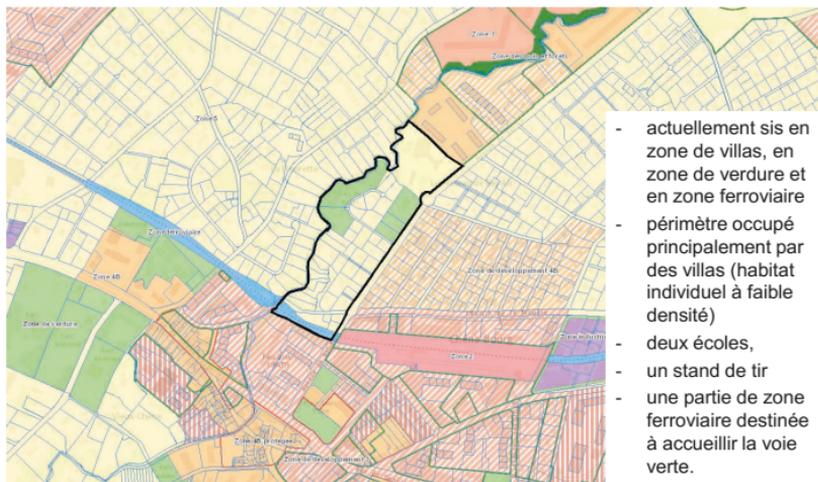


Département du territoire
Office de l'urbanisme - Direction du développement urbain

2



Affectations actuelles



- actuellement sis en zone de villas, en zone de verdure et en zone ferroviaire
- périmètre occupé principalement par des villas (habitat individuel à faible densité)
- deux écoles,
- un stand de tir
- une partie de zone ferroviaire destinée à accueillir la voie verte.



Vue aérienne





MZ 29'929, un projet de déclassement initié par la commune de Chêne-Bourg

- Au cours du 20^{ème} siècle, développement progressif du secteur
- 1996, volonté de 2 propriétaires situés en zone de verdure d'être déclassés en zone constructible
- Intégration de cette demande dans le cadre de la révision du plan directeur communal
- PDCom adopté par le conseil municipal le 14.12.10 et par le Conseil d'Etat le 16.03.11
- Septembre 2012, mise en œuvre du PDCom par la commune, en initiant une étude sur le périmètre de sa fiche B2 «Seymaz-Sud» en vue d'un déclassement.

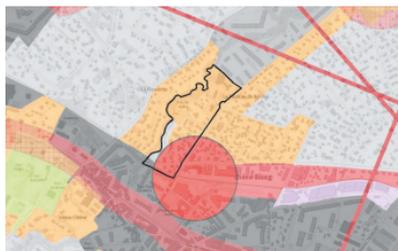


Un projet identifié dans les différentes planifications



Fiche B2 du **PDCom** de Chêne-Bourg, adopté par le Conseil municipal le 14 décembre 2010

Cette fiche prévoit la transformation de ce secteur en vue de renforcer la densité bâtie le long de l'avenue de Bel-Air.



Fiche A03 du **PDCant** « Etendre la densification de la zone villas par modification des limites de zones »

Densification différenciée de la couronne urbaine et de la zone villas dans le cadre de la mise en œuvre des Grands Projets.

A noter que ce périmètre fait partie des secteurs prioritaires du grand projet Chêne-Bourg / Chêne-Bougeries, avec au total un potentiel de plus de 150 logements, avec une densité envisagée de 0.8 à 1 (soit 28'000 m² de SBP).





Objectifs du projet de loi

Ce projet répond aux préoccupations des autorités communales et de certains propriétaires qui concernent :

- La mise en concordance des zones avec les constructions (villas situées actuellement en zone de verdure)
- La densification mesurée envisagée dans ce secteur par le plan directeur communal de Chêne-Bourg
- La formalisation du cadastre forestier par une zone de bois et forêts



La MZ 29929-512 prévoit la création :

- d'une zone de développement 4A d'une superficie d'env. 36'000 m²
- d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public d'une superficie d'env. 15'000 m²
- d'une zone des bois et forêts d'une superficie d'env. 11'000 m²





Procédure 1/2

| | |
|---------------------|---|
| 05.02.13 - 05.03.13 | Consultation technique auprès des services et commissions concernées |
| 08.10.13 | Résolution du conseil municipal, demandant au Conseil d'Etat d'ouvrir la procédure de MZ (18 oui, 2 abstentions) |
| 31.03.15 – 05.05.15 | Enquête publique N° 1840 : aucune observation |
| 10.11.15 | Délibération favorable du conseil municipal, à l'unanimité (19 oui) |
| 20.04.16 | Dépôt du PL 11'883 par le Conseil d'Etat au Grand Conseil |
| 13.05.16 - 13.06.16 | Procédure d'opposition : 2 associations (Plateau de Bel-Air et Seymaz-Sud) et de nombreux propriétaires |
| 29.06.16 | Vote de la commission d'aménagement : pour 8 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR) / contre 4 (2 MCG, 2 UDC) / abstention : 1 (1 PLR) |



Procédure 2/2

| | |
|----------|---|
| 29.08.16 | Dépôt du PL 11'883-A au Grand Conseil |
| 02.03.17 | Traitement par le Grand Conseil, 1 rapport de majorité (M. Lefort, Ve), 1 rapport de minorité (M. Pfeffer, UDC) |

→ renvoi du PL 11'883 par le Grand Conseil à la commission d'aménagement du canton.

- Faire davantage de densité
- Étudier la question avec les autorités communales
- Voir si la commune porte une densité plus forte dans ce secteur

| | |
|----------|--|
| 21.11.17 | Dépôt de la motion M 2436 « Pour une densification optimale et une réalisation rapide du projet au lieu-dit « Seymaz-Sud » |
| 14.12.17 | Renvoi de la M 2436 par le Grand Conseil à la commission d'aménagement du canton |

Premier débat

Le président. Nous passons au PL 11883-A dont le débat est classé en catégorie II, trente minutes. La parole va au rapporteur de majorité, M. François Lefort. (*Un instant s'école.*) Monsieur Lefort, c'est à vous !

M. François Lefort (Ve), rapporteur de majorité. Merci, Monsieur le président. Mesdames et Messieurs les députés, voici encore un projet de modification de zone dont l'initiative est communale: c'est en effet la mairie de Chêne-Bourg qui, après une réflexion d'environ cinq ans, a présenté ce projet destiné d'une part à construire du logement ainsi qu'une école à proximité en zone de développement 4A, d'autre part à mettre en zone des bois et forêts un cordon boisé le long de la Seymaz, ce qui permettra à l'avenir de mieux protéger ce biotope important pour la population de Chêne-Bourg mais également de Chêne-Bougeries puisqu'il opère la frontière entre ces deux communes.

Plus précisément, cette zone de développement 4A permettra la construction de 150 logements avec un indice d'utilisation du sol de 0,66. Une fois encore, ce projet est conforme aux objectifs du plan directeur cantonal 2030 avec la densification modérée d'une modeste surface de zone villas, en bordure d'un biotope intéressant. Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission, qui s'est d'ailleurs rendue sur place à la fin du printemps 2016, soutient ce projet et vous recommande, Mesdames et Messieurs, de l'adopter. Merci.

M. André Pfeffer (UDC), rapporteur de minorité. Depuis l'acceptation de ce projet de loi par la commission d'aménagement, la situation a changé: 80% des propriétaires de villas se sont regroupés en association et sont unanimes quant à un déclassement du périmètre en zone de développement 3, et non pas en zone de développement 4A ainsi que prévu dans le texte. Pour cette raison, Mesdames et Messieurs, je propose le renvoi de ce projet de loi à la commission d'aménagement. Merci de votre attention.

M. François Lefort (Ve), rapporteur de majorité. Effectivement, un renvoi en commission ne serait pas inintéressant: on pourrait examiner la possibilité de faire finalement un peu plus de logements que prévu. Bon, la majorité est diverse et était tout à fait disposée à déclasser en zone de développement 4A... Maintenant, je sais que sur les bancs derrière moi, nous serions plutôt favorables à davantage de densité, donc si on peut trouver une solution dans ce sens, pourquoi ne pas retourner en commission et étudier la question avec les autorités communales, voir si elles seraient d'accord de porter une densité plus forte dans ce secteur ? La majorité recommande d'accepter le renvoi en commission.

Le président. Merci, Monsieur le rapporteur de majorité. Mesdames et Messieurs, nous sommes saisis d'une demande de renvoi en commission, que je sou mets à votre approbation.

Mis aux voix, le renvoi du rapport sur le projet de loi 11883 à la commission d'aménagement du canton est adopté par 81 oui (unanimité des votants).

Séance du Grand Conseil du 02.03.2017

→ Renvoi à la CAC

- Faire davantage de densité
- Étudier la question avec les autorités communales
- Voir si la commune porte une densité plus forte dans ce secteur

Département du territoire

Office de l'urbanisme - Direction du développement urbain

1



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

1000 TORREBELLA

Secrétariat du Grand Conseil

M 2436

M 2436

Dépôt 21.11.17

Renvoyé à la CAC le 14.12.17

Proposition présentée par les députés :

M^{mes} et MM. André Pfeffer, Christo Ivanov, Bernhard Riedweg, Patrick Lüssi, Stéphane Florey, Michel Band, Norbert Maendly, Thomas Bläsi, Geneviève Arnold, Bertrand Buchs, Jean-Marc Guisard, Anne Marie von Arx-Vernon, Jean-Luc Forni, Raymond Wicky, Cyril Aellen, Murat Julian Alder, Alexandre de Senarclens, François Lance, Edouard Cuendet, Nathalie Schenewly, Simone de Montmolin

Date de dépôt : 21 novembre 2017

Proposition de motion pour une densification optimale et une réalisation rapide du projet au lieu-dit « Seymaz-Sud »

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- le projet de loi 11883 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg (création d'une zone de développement 4A, d'une zone de développement 4A affectée à l'équipement public et d'une zone des bois et forêts au lieu-dit « Seymaz-Sud », située entre l'avenue de Bel-Air et la Seymaz) ;
- le plan n° 29929-512 dressé par la commune de Chêne-Bourg le 1^{er} novembre 2012, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg ;
- la construction de logements insuffisante dans ce secteur ;
- que le choix de la zone 3 avec un gabarit de 21 mètres ou avec 1 ou 2 étages de plus permettrait de construire au moins 270 appartements ;
- la proximité d'une future gare CEVA, qui se veut le centre d'une agglomération ;
- les 38 oppositions que le projet a suscitées ;
- la nécessité de dialoguer avec les « petits » propriétaires de villas ;

- l'intérêt public à bâtir les logements qui font défaut aux Genevois ainsi qu'à épargner le sol,

invite le Conseil d'Etat

- à modifier le PL 11883 et partant le plan n° 29929-512 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg selon le schéma ci-dessous intégré qui pourrait être, le cas échéant, modifié en tant que besoin en fonction des études techniques déjà réalisées ;
- à modifier le projet de loi 11883 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg en vue de **créer une zone 3 ordinaire en lieu et place d'une zone de développement 4B**. Parcelles concernées : 1492 ; 1002 ; 2988 ; 2989 ; 2990 ; 2991 ; 2992 ; 2993 ; 2994 ; 2995 ; 2996 ; 2998 ; 3001 ; 3002 ; 3004 ; 3064 ; 3066 ; 3067 ; 3087 ; 3088 ; 3120 ; 3128 ; 3152 ; 3195 ; 3196 ; 3197 ; 3198 ; 3402 ; 3812 ; 3823 ; 3824 ; 3825 ; 3826 ; 3827 ; 3828 ; 3829 ; 3832 ; 3833 ; 3834 ; 3837 ; 4627 ; 3976 ; 3977 ; 4122 ; 4142 ; 4207 ; 4314 ; 4315 ; 4354 ; 4355 ; 4356 ; 4508 ; 4509 ; 4627 ;
- à reprendre la procédure du PL 11883 au stade de l'art. 16 al. 4 LaLAT pour procéder à une nouvelle enquête publique et une nouvelle procédure ;
- à procéder avec diligence à ces opérations afin de permettre au Grand Conseil de statuer rapidement sur les oppositions et de procéder au vote du projet de loi.



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

1000 TORREBELLA

Département du territoire

Office de l'urbanisme - Direction du développement urbain

2



NOTE DE SERVICE

De : Jean-Charles Pauli

A : Commission d'aménagement du canton

Date : 4 septembre 2020

Objet : Conséquences du nouvel article 12A LaLAT, en particulier sur le projet de loi 11883, selon plan N° 29929-512, au lieu-dit « Seymaz-Sud »

I. Introduction

1. Le nouvel art. 12A LaLAT¹, objet de l'IN 162 adoptée lors de la votation populaire du 24 novembre 2019, en vigueur depuis le 21 décembre 2019, a la teneur suivante :

Art. 12A Modification de zone en période de pénurie de logement

En période de pénurie de logements, soit lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 2%, et afin de favoriser la création de logements répondant aux besoins prépondérants de la population, le Conseil d'Etat ne peut proposer que des modifications de limites de zones soumises à la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à l'exception des périmètres qui ne sont pas destinés au logement.

2. Cette disposition, qui en période de pénurie, restreint la possibilité pour le Conseil d'Etat de proposer ou créer des zones à bâtir ordinaires en vue de permettre la construction de logements a été jugée conforme au droit supérieur par la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après CCCJ), puis par le Tribunal fédéral (ci-après TF)². Elle soulève un certain nombre de questions quant à ses impacts juridiques précis sur les projets de lois de modification des limites de zones (ci-après MZ) à élaborer ou en cours de procédure, qui ont conduit la commission d'aménagement du canton (ci-après CAC) à demander au département du territoire (ci-après DT) d'en dresser un tour d'horizon général, avant de se pencher sur le cas particulier du projet de loi 11883 (ci-après PL 11883) cité en marge, sur lequel elle est appelée à se prononcer.
3. En effet, la CAC est actuellement saisie du PL 11883, déposé le 20 avril 2016, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg, en vue de la création d'une zone de développement 4A, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public et d'une zone des bois et forêts, au lieu-dit « Seymaz-Sud », située entre l'avenue de Bel-Air et la Seymaz, selon le plan N° 29929-512. Elle est également saisie d'une motion M 2436 « pour une densification optimale et une réalisation rapide du projet au lieu-dit « Seymaz-Sud », déposée le 21 novembre 2017, invitant le Conseil d'Etat à « modifier le projet de loi 11883 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg en vue de créer une zone 3 ordinaire en lieu et place d'une zone de développement 4B³ » et « à reprendre la procédure du PL 11883 au stade de l'art. 16 al. 4 LaLAT pour procéder à une nouvelle enquête et une nouvelle procédure »

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

² ACST/1/2018, du 2.03.2018 ; TF 1C_174/2018, du 13.02.2019

³ Une petite erreur s'est glissée dans la motion puisqu'il s'agit d'une zone de développement 4A et non d'une zone de développement 4B

et « à procéder avec diligence avec ces opérations afin de permettre au Grand Conseil de statuer rapidement sur les oppositions et de procéder au vote du projet de loi ».

4. Lors de sa séance du 6 mai 2020, la CAC a souhaité « un avis de droit sur la manière de mettre en œuvre l'initiative 162 et une analyse sur le projet, en faisant la comparaison entre zone ordinaire et zone de développement », autrement dit sur la mise en œuvre et les questions liées à l'application de ce nouvel art. 12A LaLAT et des propositions et conclusions que l'on peut en tirer, s'agissant du PL 11883 et du projet de motion M 2436.

Tel est l'objet de la présente note.

II. Des différences entre une zone de développement et une zone ordinaire

5. A titre liminaire, et pour éviter d'inutiles redites, il sied de rappeler que l'art. 12 al. 2 LaLAT prévoit trois catégories de zones : les zones ordinaires (let. a), les zones de développement (let. b) et les zones protégées (let. c).
6. Pour rappel, la zone de développement poursuit les buts suivants :

« La zone de développement a pour l'essentiel comme objectif de favoriser la construction de logements répondant à un besoin d'intérêt public et d'assurer l'urbanisation de certaines portions du territoire cantonal. Les instruments qu'elle met en place visent plus particulièrement à freiner la spéculation foncière usuellement engendrée par le transfert de terrains en une zone à plus fort potentiel à bâtir, à diminuer les coûts engendrés par la création de nouveaux équipements pour la collectivité publique, et à imposer un urbanisme cohérent, à l'échelle d'un quartier, composé notamment d'espaces libres et d'aires de verdure »⁴.

7. Les zones de développement se distinguent des zones ordinaires essentiellement par les éléments suivants :

i) Zone superposée assimilable à une zone d'affectation différée selon art. 18 al. 2 LAT⁵

L'une des caractéristiques majeures de la zone de développement genevoise tient à sa superposition à d'autres zones, ordinaires (art. 12 al. 2 let. a et 18 à 25 LaLAT), dénommées « primaires » (art. 4A al. 1 à 3 LGZD⁶), « de fond » ou encore « préexistantes », sur une certaine portion de territoire, dont les effets perdurent en l'absence de plans localisés de quartier (ci-après PLQ) subséquents. Au moment de la concrétisation des normes de la zone de développement, le gouvernement cantonal dispose alors d'un important pouvoir, qui lui est délégué par le Grand Conseil lors de l'adoption de la loi instituant la zone de développement. « La particularité des zones de développement est qu'elles ne modifient pas immédiatement le régime de zone original des terrains qui sont inclus à l'intérieur de leur périmètre. Le régime juridique de ces zones ne s'applique ainsi pas automatiquement à une parcelle. L'article 12, alinéa 4, LaLAT précise expressément que le « Conseil d'Etat peut, en vue de la délivrance d'une autorisation de construire, autoriser le département à faire application des normes résultant de la zone de développement, en lieu et place de la zone à laquelle elle se substitue »⁷. Dans le secteur considéré, le Conseil d'Etat dispose ainsi d'une faculté de

⁴ Alain Maunoir, « Les zones de développement en droit genevois », in RDAF, 1998 I, p. 267-268

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

⁶ Loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (RSG L 1 35 ; ci-après LGZD)

⁷ François Bellanger, « Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève », in Planification territoriale, Droit fédéral et cantonal, Schultess, 2013, p. 93

déclassement⁸ : « La LGZD confère ainsi un pouvoir discrétionnaire au Conseil d'Etat : il peut appliquer le régime de la zone de développement, mais n'est pas obligé de le faire. Le Tribunal fédéral a admis l'existence de ce pouvoir discrétionnaire en matière de zones de développement qui implique que les propriétaires concernés n'ont pas un droit à obtenir l'application du régime de la zone de développement. (...) L'une des différences essentielles entre les zones de développement et les zones ordinaires fixées par la LCI consiste dans le fait que l'inclusion d'un terrain dans une zone de développement ne donne pas au propriétaire de ce terrain le droit de faire application pour le bâtiment qu'il entend construire des normes de la LCI à laquelle renvoie la loi spéciale qui a créé la zone de développement (...). Le Grand Conseil, en adoptant une loi créant une zone de développement, ne fait ainsi qu'ouvrir au Conseil d'Etat une faculté qu'il utilisera, comme l'a dit le Conseil d'Etat dans l'exposé des motifs de la LDAU, "au fur et à mesure de ses besoins modification importantes"⁹.

En zone de développement, la délivrance d'une autorisation de construire est avant tout subordonnée à l'adoption préalable d'un PLQ (art. 2 al. 1 let. a LGZD), qui doit en matérialiser les objectifs. Cet élément a un impact sur la qualification juridique même de la zone.

Ainsi, dans une décision relative à la création d'une zone de développement 3 se superposant à une zone 5 (villas), la chambre administrative de la Cour de justice, a eu l'occasion de rappeler que « la zone de développement 3 peut être assimilée à une zone dont l'affectation est différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT, et ne se substitue à la zone de fond préexistante qu'après l'adoption d'un ou plusieurs PLQ¹⁰,¹¹. En l'absence de PLQ, les normes de la zone ordinaire de fond dite « primaire » continuent à s'appliquer, celles de la zone de développement n'étant pas applicables. Si la zone primaire est une zone à bâtir ordinaire, le Conseil d'Etat peut néanmoins admettre, au besoin, des dérogations à ce principe de l'adoption préalable obligatoire d'un PLQ, si les conditions fixées par l'art. 2 al. 2 LGZD sont remplies. En ce cas, l'adoption d'un PLQ n'étant pas assimilable à une « nouvelle zone » au sens de l'art. 24 al. 1 LPE¹², les valeurs de planification n'entrant alors pas en ligne de compte pour la détermination des nuisances sonores, seules les valeurs limites d'immission étant applicables¹³. En revanche, si la zone primaire est une zone agricole, l'application d'une dérogation selon l'art. 2 al. 2 LGZD n'entre tout simplement pas en ligne de compte sauf à violer le principe de l'obligation de planifier tiré de l'art. 2 LAT, comme l'a récemment précisé le TF¹⁴, le PLQ subséquent faisant alors office de zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, étape alors indispensable pour permettre la délivrance d'une autorisation selon les normes de la zone de développement, les valeurs de planification étant applicables pour la détermination des nuisances sonores.

Cf. MGC 1956, p. 2022 ; MGC 1957, p. 1387 ; TF, 19.11.1975, SI Perly-Soleil, consid. 2c ; TF, 2.03.1978, Fondation M., consid. 2a
TF, 19.11.1975, SI Perly-Soleil, in SJ 1976 545/553 ; François Bellanger, *op. cit.*, p. 94
SJ 1998 p. 636 consid. 2e
ATA/190/2013, du 22.03.2013, consid. 5 ;
Loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (RS 814.01 ; ci-après LPE)
TF 1A.21/2003, du 29.09.2003, consid. 5.2
TF 1C.416/2018, du 15.07.2019, consid. 6.2

ii) *Affectation précise déterminée par un PLQ*

La LGZD ne fixe aucune norme constructive. Les affectations générales envisageables, de même que les dispositions de police des constructions, sont déterminées par le Grand Conseil au moment où une nouvelle zone de développement est instituée. En pratique, il est fait référence à une zone à bâtir décrite dans la législation cantonale, et dont le régime est applicable au titre de la zone de développement. La situation classique est celle où une zone de développement permettant l'application des normes constructives de la troisième zone (dite zone de développement 3) se superpose à une zone 5 ou à une zone agricole, mais d'autres combinaisons sont possibles.

Certaines zones de développement sont vouées à des affectations générales particulières. Il en va ainsi des zones de développement affectée à de l'équipement public ou des zones de développement industriel (art. 30 et 30A LaLAT).

En zone de développement 2 ou 3, dite mixtes, en tant qu'elles sont destinées tout à la fois « *aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire* » (art. 19 al. 1 LAT), sans priorité particulière (à l'exception des zones de développement 4A ou B où le logement est en principe prioritaire ; cf. art. 19 al. 2 LaLAT). Le Conseil d'Etat peut également autoriser des activités artisanales dans les zones de développement précitées lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des inconvénients graves pour le voisinage ou le public (art. 1, 2^{ème} phr. LGZD). Pour ces zones, le fait que le PLQ soit obligatoire est l'outil de droit public qui permet d'assurer une maîtrise des affectations particulières recherchées. Cet outil permet d'atteindre et de préciser les localisations et proportions de logements et d'activités voulues, étant observé que les zones de développement sont la plupart du temps des zones mixtes. Dans cette mesure, l'on peut considérer que la zone de développement facilite une maîtrise plus élevée de la réalisation d'une urbanisation cohérente d'une certaine envergure, en donnant également des garanties aux propriétaires via le tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir. Ce tableau et schéma indique aux promoteurs la marche à suivre pour les remaniements parcellaires indispensables à la réalisation du PLQ (parcelle(s) à acquérir pour réaliser tel immeuble par exemple).

iii) *Conditions foncières et financières (art. 2 al. 1 LGZD)*

En sus du PLQ, la LGZD impose au constructeur le respect de plusieurs prescriptions pour pouvoir bénéficier de droits à bâtir plus importants. La délivrance d'autorisation de construire est en effet subordonnée, outre au principe de l'adoption préalable d'un PLQ (art. 2 al. 1 let. a LGZD), à des conditions particulières, foncières et financières (art. 2 al. 1 let. b LGZD). Celles-ci consistent essentiellement en un contrôle indirect des prix, d'une part, et en une taxe d'équipement, d'autre part :

- L'art. 5 al. 1 LGZD impose, dans le cadre de la délivrance des autorisations de construire, de contrôler que les bâtiments d'habitation locatifs, les bâtiments d'habitation destinés à la vente et les bâtiments destinés aux commerces répondent à un « *besoin prépondérant d'intérêt général* », au moins par leur nombre et leur type. Ce contrôle s'étend aux loyers pour les bâtiments d'habitation locatifs (let. a) et aux prix pour les bâtiments d'habitation destinés à la vente, les locaux commerciaux ou artisanaux n'étant pas astreints à cette exigence. Un tel contrôle indirect du prix du terrain intervient toutefois indirectement, au travers des plans financiers, visés à l'art. 5 al. 2 LGZD, que le DT doit approuver dans ce cadre.

L'art. 4A LGZD plus avant cité impose la réalisation de pourcentages de logements d'utilité publique en distinguant deux catégories de zone de développement : celles dont la zone de fond, dite « *primaire* » est la zone 5, en opérant encore une distinction supplémentaire entre les zones antérieures au 1^{er} janvier 2007 et les zones postérieures, et celles dont la zone « *primaire* » est la zone agricole. Le constructeur a alors le choix entre réaliser lui-même un certain pourcentage « *du programme* » de logements d'utilité publique ou céder « *à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'Etat dans les plans financiers* » un autre pourcentage « *du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique* », à charge pour cet organisme ou autorité de réaliser lui-même ces logements.

- La zone de développement permet de percevoir une taxe d'équipement due par les propriétaires, cas échéant les superficiaires, pour la réalisation, modification ou adaptation des voies de communication publiques, en particulier celles prévues par le programme d'équipement du PLQ tel que défini à l'art. 3 al. 3 let. a LGZD (art. 3A LGZD).

iv) Cessions gratuites de terrains

La LGZD offre la possibilité aux communes d'obtenir des cessions de terrains en contrepartie de l'augmentation de l'IUS applicable qu'apporte le PLQ, leur permettant d'obtenir gratuitement les terrains nécessaires à la réalisation :

- des voies de communication (art. 3 al. 3 let. a LGZD) ;
- des espaces libres, privés ou publics, prévus par le PLQ, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants (art. 3 al. 1 let. b et 4 al. 1 let. a LGZD) ;
- d'équipements publics socio-culturels, dans la mesure de la contrepartie offerte par les reports de droits à bâtir prévus par le tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir (art. 3 al. 1 let. c LGZD). Il s'agit là d'une « *contribution en nature des propriétaires qui, grâce à ces équipements, voient accroître le potentiel constructible de leurs terrains* »¹⁵, autrement dit d'une « *compensation de la plus-value résultant de la mesure d'aménagement, telle que les cantons peuvent le prévoir en vertu de l'art. 5 al. 1 LAT* »¹⁶.

v) Droit de préemption légal

Enfin, la zone de développement est assortie d'un droit de préemption légal au profit de l'Etat et des communes intéressées aux fins de construction de logements (art. 3 et 9 al. 3 LGL), ce qui permet de limiter le risque de ventes de villas destinées, non pas à des promoteurs souhaitant construire des immeubles, mais à des personnes désireuses de résider dans ces villas et en pérennisant ainsi la situation d'un propriétaire qui ne souhaite pas construire.

¹⁵ ATA/6/2011, du 11.01.2011, consid. 7b ; ATA 200/2008, du 29.04.2008, consid. 9c

¹⁶ TF 1C_76/2011, du 29.07.2011, consid. 3.1

8. Pour sa part, la zone ordinaire est d'application immédiate.

L'adoption d'un PLQ, y est également possible, mais à titre facultatif. L'art. 1 al. 1 LExt¹⁷ dispose en effet qu'« *en vue d'assurer le développement normal des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités dans les zones ordinaires, le Conseil d'Etat peut, au fur et à mesure des besoins, adopter, modifier ou abroger des plans localisés de quartier* ».

En zone à bâtir ordinaire mixte (2 ou 3 par exemple), cela signifie que, pour refuser la délivrance d'une autorisation de construire portant par exemple sur un complexe de locaux d'activités sans logements, par hypothèse indésirable du point de vue urbanistique à l'endroit en cause, l'autorité chargée de délivrer les permis de construire, du point de vue des outils de droit public à disposition, ne dispose que du refus conservatoire de l'art. 13B LaLAT, faisant courir un délai d'un an pour la mise en enquête publique d'un projet de PLQ, et de deux ans pour son adoption.

La délivrance d'autorisation de construire dans ce type de zone n'est pas soumise à l'obligation de prévoir des logements répondant à un besoin d'intérêt général, destinés tant à la vente qu'à la location, ni au contrôle indirect des prix qui en résulte. La zone ordinaire n'est pas grevée d'un droit de préemption à l'effet de réaliser du logement d'utilité publique.

La zone ordinaire ne prévoit ni taxes d'équipement (sauf en zone 5 pour les dérogations selon l'art. 59 al. 4 LCI, selon le PL 12566, qui n'est toutefois pas encore en force au moment de la rédaction de ces lignes), ni cessions gratuites de terrains destinés à de l'équipement public au sens large.

Enfin, même en cas d'adoption d'un PLQ selon la LExt, aucune cession gratuite de terrain n'est possible pour la réalisation de voies de communication, d'espaces libres pour les parcs ou d'équipements publics socio-culturels, dès lors que ce PLQ n'aurait pas pour effet d'augmenter les possibilités de bâtir en opérant le passage d'une zone à l'autre, ce passage étant déjà consacré par l'adoption de la zone à bâtir ordinaire elle-même.

III. De quelques notions juridiques contenues à l'art. 12A LaLAT

a) De la notion de « proposition du Conseil d'Etat » selon l'art. 12A LaLAT

- aa) Du Conseil d'Etat dans son rôle d'initiateur par l'intermédiaire du DT d'un avant-projet de plan de zones (art. 15A al. 1 et 2 LaLAT)

9. Comme l'a relevé la CCCJ, le terme « proposer » utilisé par l'art. 12A LaLAT est très proche de celui de « proposition », visé à l'art. 15A LaLAT, désignant les trois initiateurs possibles d'un processus de modification du régime des zones, à savoir le Conseil d'Etat, pour lui le DT (al. 1 et 2), les communes (al. 3 et 4) et enfin le Grand Conseil (al. 5).

Le Conseil d'Etat, en tant qu'initiateur d'un avant-projet de plan de zones par l'intermédiaire du DT, ne peut actuellement plus proposer de zone ordinaire permettant du logement en application de l'art. 15A al. 1 LaLAT, l'art. 12A LaLAT l'en empêchant désormais. Tant que durera la pénurie de logements, le Conseil d'Etat, pour lui le DT,

¹⁷ 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)

s'agissant de l'élaboration d'un plan de zones destiné à la création de logements, ne peut plus être l'initiateur de plans prévoyant de la zone ordinaire plutôt que de développement.

- ab) *Du Conseil d'Etat dans son rôle de responsable de l'autorité (DT) chargée de mettre à l'enquête publique un avant-projet de plan de zones initié par une commune (art. 15A al. 3 et 4 LaLAT) et d'autorité chargée de transformer ensuite cet avant-projet en projet de loi*
10. Dans son arrêt du 2 mars 2018, la CCCJ a laissé ouverte la question de savoir si l'art. 12A LaLAT devait conduire le Conseil d'Etat à refuser de soumettre à enquête publique un avant-projet de loi de MZ permettant du logement, élaboré par une commune et visant la création d'une zone ordinaire plutôt que de développement. La Cour a considéré à ce propos que « *la maîtrise de proposer un déclassement, donc aussi sous quel régime il y a lieu de le faire, lui reviendrait en effet à tout le moins à l'issue de l'enquête publique, pour la transformation de l'avant-projet de loi en projet de loi et l'examen de savoir "s'il entend saisir le Grand Conseil du projet"* (art. 16 al. 5, 1^{ère} phr. LaLAT) ; le Conseil d'Etat se mettrait en contradiction avec la disposition litigieuse si, à ce stade, il proposait un déclassement en zone ordinaire. Si donc l'art. 12A LaLAT/IN 162 ne restreint pas directement le pouvoir de proposition des communes, il le fait indirectement »¹⁸.
11. De l'avis du soussigné, si le Conseil municipal d'une commune, faisant usage de l'art. 15A al. 4 LaLAT, se prononce sous forme de résolution sur un avant-projet de plan de MZ élaboré par la commune, permettant du logement et visant la création d'une zone ordinaire, le département conserve la possibilité de soumettre cet avant-projet à enquête publique. Le département est même alors tenu de le faire, comme le lui enjoint ledit art. 15A al. 4 LaLAT, l'art. 12A LaLAT ne lui permettant pas de se soustraire à cette obligation. Par contre, dans le cadre subséquent de la procédure, le Conseil d'Etat ne pourra pas choisir de transformer cet avant-projet en projet de loi auprès du Grand Conseil pour adoption (art. 16 al. 5 LaLAT), car il violerait sinon l'art. 12A LaLAT, la CCCJ parlant à juste titre de restriction indirecte du pouvoir de proposition des communes en matière de MZ.
- ac) *Du Conseil d'Etat dans son rôle de responsable de l'autorité (DT) chargée de mettre à l'enquête publique un avant-projet de plan de zones initié par le Grand Conseil (art. 15A al. 1, 2^{ème} phr. et al. 5 LaLAT) et d'autorité chargée ensuite de transformer cet avant-projet en projet de loi*
12. En cas de déclassement demandé par le Grand Conseil par la voie d'une motion prise en application de l'art. 15A al. 5 LaLAT, le DT doit mettre au point un avant-projet de loi en liaison avec la CAC, s'assurer de sa conformité aux exigences légales (notamment au plan directeur cantonal), au besoin l'adapter après en avoir informé ladite commission et ouvrir l'enquête publique (art. 15A al. 5 LaLAT) :

Art. 15A

Proposition du Grand Conseil

⁵ Lorsque le Grand Conseil le demande par voie de motion, le département met au point un avant-projet conformément à l'alinéa 2 et en liaison avec la commission d'aménagement du canton. Sans retard, le département s'assure de la conformité du projet, sur le plan formel, par rapport aux exigences légales, notamment au plan directeur cantonal, apporte, le cas échéant, les adaptations

¹⁸ ACST/1/2018, du 2.03.2018, consid. 5b/cc ; c'est nous qui soulignons

nécessaires après en avoir informé la commission d'aménagement du canton et met l'avant-projet de loi à l'enquête publique, selon la procédure prévue à l'article 16.

Une telle motion est certes ordinaire, en tant qu'elle se fonde sur l'art. 143 LRGC¹⁹, obligeant le Conseil d'Etat à présenter un rapport écrit au Grand Conseil dans un délai de 6 mois à compter de son adoption. On peut néanmoins la qualifier de « spéciale » en tant qu'elle déroge au régime général plus avant décrit, donnant en principe la compétence au Conseil d'Etat d'initier un projet de MZ (selon l'art. 15A al. 5 LaLAT, *lex specialis*²⁰).

Toujours est-il que dans la suite de la procédure, le Conseil d'Etat est en ce cas tenu de déposer un projet de loi (art. 16 al. 5, 3^{ème} phr. LaLAT). Le Grand Conseil a donc la possibilité de requérir formellement, par le biais d'une motion spéciale, un déclassement spécifiquement en zone ordinaire (art. 15A al. 1, phr. 2 et 5 LaLAT). Pour la CCCJ, « *on voit mal que, dans une telle hypothèse, le Conseil d'Etat refuse de déposer un projet de loi allant dans le sens voulu par le Grand Conseil, d'autant plus que c'est en tout état cette autorité-ci qui décide en définitive de modifier les limites de zones (art. 15 LaLAT), par le truchement de lois (art. 16 al. 7 LaLAT), sujettes à référendum (art. 67 Cst-GE²¹). La norme proposée par l'IN 162 ne s'applique donc pas au Grand Conseil* »²².

13. De ces considérations, il résulte que le Conseil d'Etat est habilité à déposer un projet de loi créant une zone ordinaire permettant du logement dans le seul cas de figure où le Grand Conseil aurait fait usage de son droit d'initiative en la matière, par l'adoption d'une motion l'invitant à « *met(tre) l'avant-projet de loi à l'enquête publique, selon la procédure prévue à l'article 16* » (art. 15A al. 5 LaLAT). Ceci en application de l'art. 16 al. 5, 3^{ème} phr. LaLAT, selon lequel « *si le projet de modification des limites de zone résulte d'une demande du Grand Conseil, le Conseil d'Etat est tenu de déposer un projet de loi* », ces deux dispositions, introduites simultanément dans la LaLAT le 28 octobre 2000²³, étant liées.
- ad) *En tant qu'autorité chargée d'adopter un projet plan de modification de limites de zones voué à du logement et portant sur des surfaces de peu d'importance, mais au maximum de 1'000 m², suivant la procédure prévue pour l'adoption des PLQ (art. 15 al. 2 LaLAT)*
14. Cette question n'a pas été abordée par les deux jurisprudences rendues sur l'art. 12A LaLAT discuté. Cependant, dans son arrêt précité, la CCCJ a rappelé que « *l'interprétation d'initiatives fait certes aussi appel aux règles dites de l'interprétation la plus favorable aux initiants (qu'exprime l'adage in dubio pro populo) et de l'interprétation conforme au droit supérieur* »²⁴, principe confirmé par le TF²⁵.
15. Dès lors, de l'avis du soussigné, les termes « *propositions du Conseil d'Etat* » visés à l'art. 12A LaLAT, de même qu'ils font interdiction au Conseil d'Etat de transformer en projet de loi un avant-projet de loi de modification de zones permettant la création de logements d'initiative communale (art. 15A al. 2 LaLAT), l'empêchent également, dans la même mesure, d'adopter un projet de plan de zones destiné à du logement et portant sur

¹⁹ Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (RSG B 1 10 ; ci-après LRGC)

²⁰ Cf. sur cette question ATA/556/2015, du 2.06.2015, consid. 12

²¹ Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, (RSG A 2 00 ; ci-après Cst-GE)

²² ACST/1/2018, du 2.03.2018, consid. 5b/dd ; c'est nous qui soulignons

²³ ROLG 2000 676

²⁴ ACST/1/2018, du 2.03.2018, consid. 4b ; TF 1C_174/2018, du 13.02.2019, consid. 4.3

²⁵ ACST/1/2018, du 2.03.2018, consid. 5e

des surfaces de peu d'importance, mais au maximum de 1'000 m², suivant la procédure prévue pour l'adoption des PLQ (art. 15 al. 2 LaLAT).

b) De la notion de « taux de logements vacants »

16. Quant au taux de logements vacants inférieur à 2% fixé par l'IN 162, qui implique que le Conseil d'Etat ne peut proposer des déclassements de périmètres destinés au logement qu'en zone de développement, il s'agit du taux moyen global que le Conseil d'Etat indique dans les considérants de l'arrêté qu'il édicte chaque année pour déterminer les catégories de logements où sévit la pénurie en vue de l'application de l'art. 207 LaCC²⁶.

IV. Des possibilités résiduelles pour le Conseil d'Etat de proposer la création de nouvelles zones à bâtir ordinaires prévoyant du logement suite à l'adoption de l'art. 12A LaLAT

17. De ce qui précède, l'on doit donc retenir que le Conseil d'Etat, s'agissant de la création d'une zone destinée à du logement en période de pénurie, n'est habilité à déposer un projet de loi de MZ proposant une zone à bâtir ordinaire que dans l'hypothèse où le Grand Conseil le lui demanderait par l'adoption d'une motion spéciale, faisant usage de son droit d'initiative en la matière, en application de l'article 15A al. 5 LaLAT.

18. Il reste l'hypothèse imaginée par la CCCJ, évoquée par le TF, écartant les objections soulevées par les recourants à ce sujet :

« La cour cantonale souligne enfin que si le Conseil d'Etat élabore les projets de loi modifiant le régime des zones, la compétence de les adopter appartient au Grand Conseil (art. 15 al. 1 LaLAT). Le Grand Conseil a ainsi la compétence de les modifier, de faire modifier le plan qui en constitue l'annexe, et de les refuser tout en formulant la proposition impérative de présenter un déclassé en zone ordinaire. Si donc, dans de rares cas particuliers, le Conseil d'Etat estimait qu'un déclassé en zone ordinaire présenterait des avantages (autrement dit qu'un déclassé en zone de développement comporterait des inconvénients), il lui serait loisible de l'expliquer au Grand Conseil, en indiquant que sa proposition de créer une zone de développement lui serait dictée par le souci de se conformer à l'art. 12A LaLAT/IN 162, et ainsi de lui faire arbitrer la solution à adopter au final²⁷.

(...) Le Conseil d'Etat pourrait expliquer au Grand Conseil que sa proposition de créer une zone de développement lui serait dictée uniquement par le souci de se conformer à l'art. 12A LaLAT/IN et insister sur l'avis de la commune. La compétence d'adopter toute modification de limites de zones appartient en fin de compte au Grand Conseil (art. 15 al. 1 LaLAT). L'art. 12A LaLAT/IN ne modifie pas la répartition des compétences entre les communes, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, en matière de modification des limites de zones. Les communes conservent la possibilité de formuler des propositions de déclassé en zone ordinaire.

Les recourants soutiennent, au contraire, que le Grand Conseil n'a pas la possibilité de modifier l'avant-projet du Conseil d'Etat en cas de déclassements initiés par les trois acteurs précités. Les recourants perdent cependant de vue que le parlement cantonal peut opérer une modification en amendant le projet de loi qui lui est soumis (art. 16 al. 7, 2^{ème} phr. LaLAT) ; il y aura alors lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure et le Conseil d'Etat devra reprendre la procédure d'enquête publique : les exigences de l'art. 33 al. 1 LAT sont ainsi respectées. Le Grand Conseil conserve donc son pouvoir d'opter pour la zone ordinaire, même si le Conseil d'Etat l'a saisi d'un projet de

²⁶ Loi d'application du code civil suisse et autres lois fédérales en matière civile, du 28 novembre 2010 (RSG E 1 05 ; ci-après LaCC) ; au 1^{er} juin 2020, le taux de vacance était de 0,49%, correspondant à 1169 logements vacants

²⁷ TF 1C_174/2018, du 13.02.2019, consid. 4.4

loi prévoyant un déclassement en zone de développement. En d'autres termes, l'IN 162 n'empêche pas le Grand Conseil de préférer un déclassement en zone ordinaire, ce qui implique de procéder dans certains cas à une enquête publique pour respecter l'art. 33 al. 1 LAT. L'IN 162 ne supprime donc pas l'obligation de procéder à une enquête publique.

L'art. 12A LaLAT/IN peut ainsi être interprété de manière conforme à l'art. 33 al. 1 LAT, de sorte que la cour cantonale n'a pas violé le droit fédéral en confirmant la validité de l'initiative IN 162 »²⁸.

19. Ce scénario est cependant à situer dans le contexte particulier du litige que la CCCJ avait à trancher, soit celui consistant à déterminer si l'IN 162 (art. 12A LaLAT) pouvait être interprétée de manière conforme au droit supérieur, étant rappelé à ce propos que « *l'interprétation d'initiatives fait certes aussi appel aux règles dites de l'interprétation la plus favorable aux initiants (qu'exprime l'adage in dubio pro populo) et de l'interprétation conforme au droit supérieur* », principe confirmé par le TF.

En pratique, le dépôt, de son propre chef, par le Conseil d'Etat, d'un projet loi auquel il indiquerait ne pas souscrire dans l'exposé des motifs, s'il est concevable sur un plan strictement juridique, serait probablement plus délicat sur un plan démocratique. Il poserait par ailleurs le problème d'une modification fondamentale d'un projet de loi de modification des limites de zones en cours de procédure d'adoption, qui sera évoqué plus loin.

V. Des possibilités pour le Grand Conseil de créer de nouvelles zones à bâtir ordinaires prévoyant du logement suite à l'adoption de l'art. 12A LaLAT

a) Application de l'art. 15A al. 5 LaLAT

20. Comme il a été plus avant exposé, le Grand Conseil peut jouer le rôle d'autorité initiatrice d'un avant-projet de MZ. Agissant par la voie d'une motion « spéciale », il peut demander au département d'élaborer un avant-projet de MZ en liaison avec la commission d'aménagement, selon la procédure prévue par l'art. 15A al. 5 LaLAT, plus avant décrite et sur laquelle il n'apparaît pas nécessaire de revenir, afin d'éviter d'inutiles redites (cf. ch. 12 et 13). En cas d'usage de cette prérogative, pour autant que les exigences formelles légales soient respectées, le Conseil d'Etat est alors tenu non seulement d'engager la procédure d'adoption par l'ouverture d'une enquête publique, mais aussi et encore de la poursuivre par le dépôt ultérieur d'un projet de loi de MZ (art. 16 al. 5, 3^{ème} phr. LaLAT). Une telle motion peut être déposée et adoptée en tout temps.

De mémoire du soussigné, le Grand Conseil n'a fait usage de cette disposition qu'une seule fois, il y a une vingtaine d'années, dans le cas de la création d'une zone 4B protégée au Goulet de Chêne-Bougeries.²⁹

b) Modification d'un projet de plan de zones en cours de procédure

21. En pratique, plutôt que d'être déposés en l'absence de tout avant-projet de MZ, selon l'hypothèse de base implicite retenue par l'art. 15A al. 5 LaLAT, les motions ou projets de motion déposés en lien avec des MZ l'ont plutôt été suite à des projets de loi de MZ en cours de procédure, prévoyant la création de zones de développement, déposés par le

²⁸ TF 1C_174/2018, du 13.02.2019, consid. 5.3 et 5.4

²⁹ M 1174, adoptée le 5 décembre 1997 (MGC 1997, p. 9987)

Conseil d'Etat auprès du Grand Conseil et transmis à la CAC, dont celle-ci était saisie et dont une majorité souhaitait la modification en zone à bâtir ordinaire.

A ce stade de la procédure, la question se pose de l'importance d'une telle modification et de la procédure à suivre. Dans le cas du PL 10843 (Les Corbillettes), déposé par le Conseil d'Etat le 23 juin 2011, cette question a fait l'objet d'un avis de droit du 27 mars 2015, de Me François Bellanger, Professeur de droit administratif à l'Université de Genève, rendu à la demande du Président de la CAC, avis joint en annexe et sur lequel il sera revenu plus loin. L'on se limitera ici à rappeler que, selon l'art. 16 al. 7 LaLAT, relatif à la procédure d'adoption des plans de modification des limites de zones : « *Le Grand Conseil statue sur les oppositions et vote le projet de loi en principe dans un délai de 4 mois. S'il a apporté des modifications à celui-ci, il examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure prévue au présent article³⁰, ce qui suspend ce délai* ».

22. Afin de cerner au mieux la portée de cette disposition, il convient préalablement d'exposer les considérations de procédure suivantes :

ba) Rôle et fonction de l'enquête publique par rapport à la procédure d'opposition

23. Pour rappel, en matière de plan d'affectation du sol, un propriétaire a le droit d'être entendu avant l'incorporation définitive de son bien-fonds dans une zone prévue par un plan d'affectation.

De manière générale, la mise à l'enquête publique d'un plan d'affectation du sol est une exigence posée par l'art. 33 al. 1 LAT. Dans son avis de droit du 27 mars 2015, joint en annexe et auquel l'on voudra bien se référer, Me Bellanger indique qu'elle permet à la population d'être informée de la procédure en cours et, le cas échéant, d'exprimer son opinion. Elle permet également aux propriétaires touchés par l'avant-projet de plan d'exercer leur droit d'être entendu (cf. p. 5, ch. 12 et 13). La mise à l'enquête publique représente à la fois la condition et le point de départ de la protection juridique dans la procédure d'établissement des plans³¹. La procédure de mise à l'enquête ne peut remplir cette fonction de protection juridique que si les plans sont précis, clairs et complets. Ce n'est en effet qu'à cette condition que ces derniers peuvent être contestés de façon pertinente et efficace lors de la procédure d'opposition ou de recours. La mise à l'enquête publique constitue donc la base à partir de laquelle le droit d'être entendu peut être garanti lors de la procédure d'opposition ou de recours subséquente³². Ce droit d'être entendu remplit diverses fonctions dont, notamment, celle de garantir une utilisation judicieuse du sol à laquelle la collectivité est tenue de veiller³³.

Quant à l'art. 4 LAT, relatif à la participation de la population à l'établissement des plans d'aménagement, la chambre administrative de la Cour de justice considère que « *la participation des administrés doit intervenir dès la genèse de la planification, c'est-à-dire à un stade où celle-ci n'a pas encore de portée irréversible. Il s'agit non seulement d'asseoir la légitimité démocratique des outils de planification, mais aussi d'éviter autant*

³⁰ C'est nous qui soulignons

³¹ Heinz Aemisegger, Stephan Haag, *Commentaire pratique de la protection juridique en matière d'aménagement du territoire avec la jurisprudence commentée relative à la révision de l'organisation judiciaire fédérale*, ad. art. 33 LAT, Schulthess, 2010, p. 23

³² Heinz Aemisegger, Stephan Haag, *op. cit.*, p. 23

³³ ATA/251/2004, du 23.03.2004, consid. 7c ; P. MOOR, *Droit administratif*, vol. 2, 2ème éd., Berne 2000, p. 439, n. 4.1.1.3

que possible les diverses oppositions. En principe, toutes les personnes touchées sur le territoire concerné par la mesure d'aménagement doivent être informées, soit par le biais de séances d'information, voire par voie de publication officielle, soit par l'intermédiaire des médias. Toute personne peut par ailleurs demander des renseignements à titre individuel sans avoir à justifier d'un intérêt particulier. Le droit de participation prévu à l'art. 4 al. 2 LAT tend à éviter que les projets soient élaborés à huis-clos ou que la population soit mise devant le fait accompli. Celle-ci doit disposer d'un moyen réel d'intervenir effectivement dans le processus, en exerçant une véritable influence sur le résultat à atteindre³⁴. L'art. 4 al. 1 et 2 LAT donne ainsi un mandat législatif aux cantons, à qui il appartient de déterminer le type d'information et les autorités compétentes³⁵».³⁶

24. La chambre administrative de la Cour de justice a ainsi eu l'occasion de préciser qu' « il serait erroné de penser que les droits découlant de l'enquête publique sont préservés par l'institution de la voie de l'opposition »³⁷. En effet, la fonction de l'enquête publique se distingue de celle de la procédure d'opposition. Au stade de l'enquête publique, toute personne peut formuler des remarques au sujet de l'avant-projet de plan, tandis que la voie de l'opposition est réservée aux seules personnes ayant la qualité pour agir, c'est-à-dire celles qui font valoir au moins un intérêt digne de protection. La voie de l'opposition doit être épuisée pour admettre un éventuel recours ultérieur, la seule manifestation au stade de l'enquête publique n'étant pas suffisante pour se voir reconnaître la qualité pour recourir. Quant au destinataire, les observations faites au cours de l'enquête publique doivent être adressées au département, alors que les oppositions doivent l'être au Conseil d'Etat, ce dernier étant alors chargé de les examiner au fond et de statuer³⁸.

bb) Prise en compte de la position de la commune dans la procédure

25. L'élaboration d'un plan de modification des limites de zones ne suppose pas de processus de concertation impliquant les particuliers intéressés à développer le périmètre, contrairement à ce qui prévaut pour l'élaboration d'un PLQ (cf. art. 15A LaLAT vs art. 5A al. 1 LGZD).

En revanche, un tel processus de concertation s'impose à l'égard des communes, comme le prévoit l'art. 135 al. 2 Cst-GE, selon lequel le canton « met en place un processus de concertation avec les communes, dès le début de la procédure de planification et de décision », l'art. 15A LaLAT impliquant d'ailleurs la participation des communes dans chacune de ses hypothèses, le Conseil municipal entrant même en ligne de compte en cas d'élaboration d'un avant-projet de MZ d'initiative communale.

26. C'est à l'issue de l'enquête publique, après réception des observations liées à celle-ci (art. 16 al. 4 LaLAT), que la commune rend son avis sous forme d'une délibération sujette à référendum communal facultatif, prise par le Conseil municipal, soit l'autorité dont le rang hiérarchique est le plus élevé sur le plan démocratique (art. 30 al. 1 let. q et 29 al. 2 LAC³⁹).

³⁴ DFJP/OFAT, op. cit., n° 3 ad art. 4 ; Peter HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Berne 2016, p. 140

³⁵ ATF 135 II 286 consid. 4.1 p. 290 ; TF 1C_266/2016, du 14.06.2017, consid. 2.1

³⁶ ATA/925/2018, du 11.09.2018, consid. 7b ; /ATA/436/2018, du 8.05.2018, consid. 10b

³⁷ ATA/251/2004, du 23.03.2004, consid. 7d

³⁸ ATA/408/2007, du 28.09.2007

³⁹ Loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (RSG B 6 05 ; ci-après LAC)

Dans un arrêt du 15 novembre 1978, le Tribunal fédéral, a précisé que, quand bien même le préavis communal n'est pas décisionnel s'agissant du projet de plan d'aménagement, l'« on ne saurait prétendre que le préavis en cause n'a qu'un caractère purement déclaratif. Il s'agit d'un préavis prévu par la loi (...) le législateur a entendu donner au préavis communal, notamment en matière de plan d'aménagement, une certaine portée qui, sans vraiment lier l'autorité cantonale, l'oblige tout de même à ne s'écarter de ce préavis que si des motifs sérieux l'imposent »⁴⁰.

Le Tribunal fédéral a en outre considéré que le référendum municipal ne pouvait porter que sur des décisions positives (préavis positifs ou favorables, s'agissant d'un projet de PLQ). La teneur du préavis communal est ainsi importante du point de vue de l'exercice de droits politiques, puisque la position de la commune peut changer en cas de référendum, ainsi qu'il vient d'être exposé. Si cette position est négative, le Conseil d'Etat doit alors, non plus simplement informer par écrit la commune qu'il écarte son préavis avec motifs à l'appui au moment de l'adoption du plan d'aménagement en cause, comme c'était le cas en 1978, mais doit « procéd(er) au préalable à l'audition du Conseil administratif ou du maire de la commune » (cf. art. 16 al. 5, 2^{ème} phr. LaLAT) avant de pouvoir transformer l'avant-projet de plan de MZ en projet de loi et le soumettre à la procédure d'opposition.

- bc) Absence de disposition traitant de la modification d'un projet de plan de zone en cours de procédure
27. Comme le relève Me Bellanger dans son avis de droit (p. 7, ch. 20), l'art. 16 LaLAT ne comporte pas de disposition similaire à celle prévalant pour les PLQ, restreignant la réouverture de l'enquête publique aux « seules (...) modifications essentielles du projet de plan (...) soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques » (cf. art. 6 al. 7 LGZD ; 5 al. 7 LExt).
28. Sous l'angle de l'art. 33 LAT, dans une jurisprudence ancienne, le TF a pu juger qu'il suffisait que le plan modifié soit publié et puisse être attaqué par la voie soit de l'opposition, soit du recours, auprès d'une autorité cantonale ou communale disposant d'un plein pouvoir d'examen. Il s'agissait toutefois d'une jurisprudence rendue à propos d'un plan d'utilisation du sol (ci-après PUS), soit le seul plan d'affectation du droit genevois à faire l'objet d'une double approbation, tant par la commune que par l'Etat, les modifications apportées au PUS faisant l'objet du litige étant le fait de la commune. Il n'en reste pas moins que, de jurisprudence constante, le TF considère que « lorsque le projet a été modifié après avoir été soumis à l'enquête publique, une nouvelle enquête n'est nécessaire que si la modification s'avère essentielle »⁴¹, au point que la nouvelle version « d(oive) être assimilée à un projet nouveau »⁴².

Cependant, comme le relève également Me Bellanger dans son avis de droit précité, « plus récemment, se prononçant sous l'angle de la procédure de participation de l'article 4 LAT, le Tribunal fédéral semble avoir resserré sa jurisprudence puisqu'il a jugé que le droit de participation sert indirectement à la protection juridique de sorte que lors de modification de planification postérieure mineure sans intérêt public particulier, il est possible de renoncer à répéter la procédure de participation »⁴³, laissant donc entendre

⁴⁰ TF P. 40/78 et 56/78 du 15.11.1978, consid. 3, TF P 149/78, du 3.10.1979, consid. 1 b

⁴¹ ATF 98 IA, p. 475

⁴² ATF 98 IA, p. 478

⁴³ ATF 135 II 286, consid. 4

qu'en présence de modifications importantes du plan une nouvelle mise à l'enquête est nécessaire » (cf. p. 6, ch. 17).

bd) *Portée de l'art. 16 al. 7 LaLAT*

29. Toujours est-il qu'en droit genevois, une fois le projet de MZ déposé sur le bureau du Grand Conseil, transmis à la CAC, la procédure d'opposition ayant eu lieu, ladite CAC peut donc décider de le modifier. Dans cette hypothèse, le Grand Conseil est alors tenu d'*« examine(r) préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure prévue »* à l'art. 16 LaLAT (cf. art. 16 al. 7, 2^{ème} phr. LaLAT).
30. Des considérations qui précèdent, il résulte que le choix de la reprise ou non, en tout ou partie, de la procédure suite aux modifications apportée au PL de MZ dépend du contenu matériel des modifications apportées au projet de plan, en d'autres termes de l'ampleur de ces modifications, la chambre administrative de la Cour de justice considérant que *« seule l'ampleur des modifications que le projet a subies est déterminant ; le moment (avant ou après l'opposition) est indifférent »*⁴⁴. Ces modifications peuvent être d'importance majeure, moyenne ou mineure. Dans le premier cas, la procédure doit être reprise au stade de l'enquête publique, voire de l'élaboration du projet de plan de MZ (consultation de la commission d'urbanisme, de la commune, etc. ; cf. art. 15A al. 2 et 5 LaLAT). Dans le second cas, elle peut être reprise à un stade ultérieur à l'enquête publique, en principe celui de la procédure d'opposition. Enfin, dans le dernier cas, que l'on peut illustrer par l'exemple classique d'une diminution du périmètre du plan, aucune reprise de la procédure n'est nécessaire.

La distinction entre ces trois catégories de modifications s'opère de cas en cas et n'est pas toujours aisée à déterminer.

31. Le législateur a eu l'occasion de traiter en partie cette problématique dans le cadre de la procédure d'adoption des PLQ, où les changements de projets de plan en cours de procédure sont fréquents, suite à un arrêt de l'ancien Tribunal administratif du 30 mai 2000 ayant annulé un PLQ en raison de l'absence d'ouverture d'une nouvelle enquête publique ensuite de modifications en cours de procédure jugées trop importantes⁴⁵.

Dans ce cas d'espèce, le Conseil municipal avait rendu un préavis défavorable à un projet de PLQ prévoyant cinq immeubles « en peigne », pour un indice d'utilisation du sol (ci-après IUS) de 1,2, qu'il estimait trop élevé. Le département, après consultation du Conseil administratif de cette commune, avait alors mis directement en procédure d'opposition une version modifiée de ce plan, ne prévoyant plus que quatre immeubles « en peigne », pour un IUS de 0,9. Il avait estimé que l'ouverture d'une nouvelle enquête publique ne s'imposait pas, les critiques émises par le Conseil municipal étant par ce biais prises en compte. Le PLQ une fois adopté, le Conseil administratif ayant renoncé à faire opposition, le Tribunal administratif avait été saisi d'un recours émanant non pas du propriétaire, dont les droits à bâtir étaient ainsi diminués, mais des propriétaires voisins, qui persistaient à voir dans ce plan une densité tout de même trop élevée et des bâtiments trop hauts. Les recourants se prévalaient notamment de la perte de la possibilité d'un référendum municipal qu'un préavis favorable du Conseil municipal leur aurait offerte si la version modifiée avait été mise en enquête publique et soumise telle quelle au préavis

⁴⁴ ATA/251/2004, du 23.03.2004, consid. 7e ; ATA/355/2000, du 30.05.2000

⁴⁵ ATA/355/2000, du 30.05.2000

du Conseil municipal, avançant que cela aurait permis à la population de se prononcer et de le transformer en un préavis défavorable. La position communale, par hypothèse défavorable, émanant non pas du Conseil municipal mais de la population communale, aurait pu revêtir un poids plus important, qui aurait peut-être amené le Conseil d'Etat à renoncer à ce plan. Finalement, le Tribunal administratif a jugé que le fait que la modification soit apparemment conforme aux vœux de la commune, dont l'exécutif s'était abstenu de faire opposition, n'était pas suffisant. Ceci quand bien même la commission d'aménagement du Conseil municipal avait été consultée sur le projet modifié « sans susciter d'importantes remarques »⁴⁶. Il avait en conséquence annulé ce plan, considérant qu'il s'agissait là d'une modification importante, ne pouvant être considérée comme « une mise au point technique du dossier »⁴⁷. Partant, une nouvelle enquête publique s'imposait.

La semaine judiciaire résume comme suit cet arrêt : « En vertu des articles 6 alinéa 11 LGZD et 5 alinéa 11 LEXT, l'autorité communale et la population concernée doivent pouvoir faire valoir leurs observations lorsque la portée d'un plan localisé de quartier est appelée à se modifier, ceci quel que soit le moment ou la phase de la procédure d'adoption d'un tel plan. Ce qui est déterminant c'est l'ampleur des modifications que le plan doit subir. En l'espèce, on ne saurait parler de modifications mineures dans la mesure où un immeuble et les attiques prévus sur quatre bâtiments ont été supprimés. Le fait que ces modifications semblent répondre aux vœux du conseil municipal de la commune ne dispensait pas le DAEL de demander à cette autorité un nouveau préavis »⁴⁸.

Pour l'anecdote, suite à cet arrêt, un nouveau PLQ portant sur le même périmètre, différant finalement assez peu de celui de 1998 annulé en 2000, a été adopté le 25 juin 2008 et cette fois-ci confirmé par l'ancien Tribunal administratif, par arrêt du 22 juin 2010⁴⁹.

32. Par la suite, le législateur cantonal a tenté d'atténuer la portée de cet arrêt pour les PLQ, ceci en donnant une définition aussi restrictive que possible de la notion de modification importante, ou « essentielle », d'un projet de PLQ en cours de procédure. C'est ainsi que le 27 juin 2003, l'actuel art. 6 al. 7 LGZD a été adopté, qui dispose que « seules les modifications essentielles du projet de PLQ, soit celles qui ont pour conséquence un changement fondamental de ses caractéristiques, nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure ».
33. Cela n'a pas empêché la chambre administrative de la Cour de justice, quelques mois tard, dans un arrêt du 23 mars 2004, d'admettre le recours d'une association demandant l'annulation de plusieurs plans d'attribution des degrés de sensibilité OPB (ci-après DS), en raison de l'absence d'une nouvelle enquête publique⁵⁰.

Dans cette cause et en substance, au stade de la procédure d'enquête publique, la majorité des territoires concernés par ces projets de plans s'étaient vu proposer l'attribution du DS II, donnant lieu à divers préavis défavorables des conseils municipaux concernés, qui demandaient l'attribution du DS III. Pour satisfaire cette demande, ces

⁴⁶ ATA/355/2000, du 30.05.2000, consid. 14 p. 4

⁴⁷ ATA/355/2000, du 30.05.2000, consid. 3c

⁴⁸ SJ 2001 II 207, point 12

⁴⁹ ATA/426/2010, du 22.06.2010

⁵⁰ ATA/251/2004, du 23.03.2004, consid. 7

projets de plans avaient été modifiés pour attribuer finalement le DS III à plus de la moitié des surfaces habitées et mis tels quels en procédure d'opposition, sans réouverture d'une nouvelle enquête publique. Cette modification (passage du DS II au DS III) a été qualifiée d'essentielle pour la chambre administrative de la Cour de justice, laquelle a jugé que *« pour l'essentiel, les parcelles concernées sont des villages qui concentrent l'habitat de la commune. De ce fait, le nombre des personnes touchées par ces modifications est considérable et le Conseil d'Etat ne pouvait, sans vider de sa substance l'article 5 alinéa 6 LEXT [actuel art. 5 alinéa 7 LEXT], procéder à ces modifications sans soumettre le projet modifié à une nouvelle enquête publique »*⁵¹.

34. Ainsi, malgré la modification de la loi, les principes évoqués plus haut demeurent pertinents en particulier pour les plans de zones, d'autant plus encore une fois que l'art. 16 LaLAT, relatif à la procédure d'adoption des plans de zone, ne comporte pas de disposition semblable, comme l'observe Me Bellanger dans son avis de droit précité (cf. p. 7, ch. 20). C'est dire qu'une modification doit être qualifiée d'essentielle non seulement si elle peut donner lieu à des objections qui n'avaient pas encore été soulevées contre l'ancienne version⁵², mais surtout si elle revient, matériellement, à conférer au projet de plan en cause le statut d'un nouveau projet⁵³. Dans cette hypothèse, une nouvelle enquête publique doit alors être ouverte. Ce principe vaut pour toutes les catégories de plans d'affectation du sol, y compris les plans de zones.

c) Cas particulier d'une modification en cours de procédure d'un projet de plan de zones consistant en la création d'une zone à bâtir ordinaire en lieu et place d'une zone de développement

35. Dans son avis de droit précité du 27 mars 2015, rendu dans le cadre du traitement du PL 10843, visant à la création d'une zone de développement 3 entre l'avenue Louis-Casaï et le chemin des Corbillettes, sur le territoire de la commune de Vernier, Me Bellanger avait principalement retenu que *« l'amendement de la commission vise à opérer une modification de la zone initialement prévue pour le projet, soit l'adoption d'une zone ordinaire, en lieu et place d'une zone de développement. Il s'agit à notre sens d'un changement important du régime de la zone, bien que le périmètre n'en soit pas affecté »* (p. 7, ch. 21). Par conséquent, *« la solution la plus prudente est de recommencer l'enquête publique »* (p. 7, ch. 21 et 22), avis réitéré en conclusion (p. 8, ch. 2, 2^{ème} phr.).

Au vu des différences très importantes entre les zones de développement et les zones ordinaires, plus avant décrites (cf. titre II) et du poids de la position de la commune résultant du préavis donné par son Conseil municipal sur la version mise en procédure d'enquête publique (cf. titre V, let. b), cet avis ne peut qu'être partagé.

36. Certes, il n'existe pas d'arrêt tranchant cette question précise, comme le relève Me Bellanger : *« la question de savoir ce qu'il en est lorsque l'autorité chargée d'approuver le plan d'affectation modifie celui-ci lors de la procédure d'approbation, sans mettre cette modification à l'enquête publique »* (p. 5, ch. 15), en d'autres termes *« si la*

⁵¹ ATA/251/2004, du 23.03.2004, consid. 7f ; cf. dans le même sens ATA/734/2004, du 21.09.2004, consid. 6, annulant un PLQ valant plan de site en raison de modifications essentielles, qui auraient nécessité une reprise ab ovo de la procédure

⁵² ATF 98 Ia 475 et 478 ; Bernhard Waldmann, Peter Hänni, *Raumplanungsgesetz*, Stämpfli, ad. art. 33, p. 765 et les références citées

⁵³ ATA/251/2009, du 19.05.2009, consid. 3b et c, concernant un PUS

reprise de la procédure au seul stade de la procédure d'opposition suffit, n'est pas tranchée de manière définitive par la jurisprudence » (p. 8, ch. 2, 1^{ère} phr.).

Cela l'amène à dire que l' « *on peut donc hésiter sur (cette) question* » (p. 7, ch. 22). Sur ce point, Me Bellanger se fonde, en substance, d'une part sur un auteur vaudois, M. Marc-Olivier Besse, analysant en particulier l'art. 58 LATC⁵⁴ vaudoise, qui impose une nouvelle enquête publique lorsque le projet subit des modifications importantes, celle-ci étant définies comme celles « *susceptibles, de porter atteinte à des intérêts dignes de protection* » et, d'autre part, sur une certaine similitude entre l'enquête publique vaudoise et la procédure d'opposition genevoise, dont l'usage est un préalable obligatoire, nécessaire au dépôt ultérieur d'un éventuel recours une fois la décision adoptée. Il en conclut que si la solution la plus prudente est bien celle de recommencer l'enquête publique, « *il est toutefois envisageable de ne recommencer la procédure qu'au stade de l'opposition dès lors que le Grand Conseil peut examiner toutes les oppositions avec un plein pouvoir d'examen et donc examiner les objections ou commentaires de toute nature concernant le projet* » (p. 7, ch. 22).

37. La direction juridique de l'office d'urbanisme ne partage pas ce dernier point de vue, ceci pour deux raisons principales.

D'une part, cet avis fait abstraction du rôle très différent imparti à la commune par le droit genevois, où la commune a un rôle consultatif (cf. art. 16 al. 4 LaLAT), et par le droit vaudois, où la commune a un rôle décisionnel, l'art. 58 LATC précité traitant de la procédure applicable aux plans d'affectation communaux. D'autre part, il restreint la notion de modification essentielle à la question de l'atteinte « *favorable* » ou « *défavorable* » aux seuls intérêts des propriétaires des terrains concernés, compris dans le périmètre du plan, solution dépourvue de tout fondement en droit genevois.

En droit vaudois, la commune étant une autorité de planification chargée de l'adoption d'un plan d'affectation communal, elle est censée approuver les modifications qu'elle aura apportées elle-même suite à l'enquête publique. Sinon, elle n'aurait pas adopté ce plan. Dans ces conditions, il est concevable que le droit vaudois restreigne la nécessité d'une nouvelle enquête publique, avant adoption, aux seuls cas où les modifications envisagées seraient « *susceptibles de porter atteinte à des intérêts dignes de protection* », en d'autres termes défavorables aux administrés⁵⁵, ce par quoi il faut entendre les propriétaires des terrains compris dans le périmètre du plan, à l'exclusion des propriétaires voisins. La question de la position de la commune est acquise et ne se pose donc pas.

Tel n'est pas le cas en droit genevois où l'autorité cantonale de planification est susceptible d'apporter des modifications importantes, défavorables à la commune. Comme exposé plus avant, le Conseil municipal de celle-ci est amené à se prononcer sur chaque projet de plan de zones ou de PLQ par le biais d'une délibération sujette à référendum facultatif (art. 30 al. 1 let. q LAC).

Le fait de soumettre un avant-projet de modification de zones prévoyant une zone de développement à l'enquête publique et au préavis du Conseil municipal, puis d'apporter ensuite une modification essentielle à ce projet, puisque la nature juridique même d'une zone à bâtir ordinaire (art. 15 LAT) diffère fondamentalement de celle d'une zone de

⁵⁴ Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, du 4 décembre 1985 (BLV 700.11 ; ci-après LATC)
⁵⁵ Marc Olivier Besse, *Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier*, Schultess, 2010, p. 191

développement (art. 18 al. 2 LAT ; cf. également art. 12 al. 2 LaLAT), paraît également contrevenir au simple principe de la bonne foi qui doit présider dans les procédures. Comme exposé plus avant, une enquête publique doit permettre à tout un chacun de s'exprimer et surtout au Conseil municipal et indirectement la population concernée de se prononcer par le biais du référendum communal facultatif. A défaut, le droit d'être entendu, tel qu'il résulte du droit genevois, et le principe de la bonne foi ne sont pas respectés (cf. art. 5 al. 3, 9 et 29 Cst.⁵⁶ et art. 30 al. 1 let. q LAC). Cette façon de procéder est de nature à fausser l'exercice des droits démocratiques⁵⁷ et politiques communaux⁵⁸, la nouvelle version, constitutive d'une modification essentielle, pouvant donner lieu à des objections et actions politiques (référendum municipal facultatif) qui n'auraient pas pu être déjà soulevées contre la version originale si celle-ci avait été soumise au Conseil municipal⁵⁹. Par ailleurs, en l'absence de base légale similaire à celle prévalant en droit vaudois (cf. art. 58 LATC), l'ampleur des modifications apportées ne saurait être jaugée à l'aune de l'unique critère des modifications en faveur ou défaveur des seuls propriétaires de terrains concernés par la modification de zone, à l'exclusion de toutes autres parties possible, notamment les voisins ou encore les associations à but purement idéal.

S'il n'existe pas de jurisprudence tranchant précisément cette question, c'est tout simplement parce que le risque d'annulation est trop élevé, raison pour laquelle le Grand Conseil ne l'a jusqu'ici jamais pris, à juste titre.

38. Pour le surplus, l'on ne peut que partager la conclusion de l'avis de droit précité selon laquelle « *pour retourner le projet de loi au stade de l'une ou l'autre de ces procédures, enquête publique ou opposition, il s'agit de procéder par la voie de la motion* » (p. 8, ch. 3).
39. A noter que la rédaction des ch. 27 et 28, p. 7 et 8 est imprécise, en tant qu'elle ne fait pas clairement la distinction entre le stade de l'enquête publique d'une part, et celui de la procédure d'opposition, d'autre part :

« 27. Aussi, dans l'hypothèse où la commission d'aménagement considérerait que le dossier doit faire l'objet d'un changement important avec pour conséquence, soit une nouvelle enquête publique, soit à tout le moins une nouvelle procédure d'opposition, il s'agirait à notre sens d'inviter le Grand Conseil à procéder comme s'il initiait lui-même la nouvelle modification des limites de zones.

28. A notre sens, il faudrait également passer par la voie de la motion pour inviter le Conseil d'Etat à reprendre la procédure au stade de l'art. 16 al. 4 LaLAT et ainsi soumettre le projet de loi modifié à la procédure d'enquête publique ou, éventuellement, uniquement d'opposition ».

A noter qu'à la date où l'avis de droit a été rendu, soit en mars 2015, l'art. 16 al. 4 LaLAT visait le stade du seul dépôt du projet de loi de modification :

Projet de loi

4 Au terme de la procédure prévue aux alinéas 1 et 3 ci-dessus, le Conseil d'Etat examine s'il entend saisir le Grand Conseil du projet et s'il y a lieu d'apporter des modifications à celui-ci pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal. Si ce dernier est négatif, le Conseil d'Etat procède au préalable à l'audition du Conseil administratif ou du maire de la

⁵⁶ Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101 ; ci-après Cst.)

⁵⁷ ATA/925/2018, du 11.09.2018, consid. 7b ; /ATA/436/2018, du 8.05.2018, consid. 10b

⁵⁸ Cf. Alfred Kuttler, Fragen des Rechtsschutzes gemäss dem Bundesgesetz über die Raumplanung, in ZBI 83/1982, p. 333-334

⁵⁹ TF 1C_441/2013, du 18.11.2015, consid. 5.1

commune. Si le projet de modification des limites de zone résulte d'une demande du Grand Conseil, le Conseil d'Etat est tenu de déposer un projet de loi. Le dépôt du projet de loi devant le Grand Conseil est ensuite annoncé par voie de publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.

Suite à une modification du 29 septembre 2016, l'ancien art. 16 al. 4 LaLAT est devenu l'actuel art. 16 al. 5 LaLAT.

Or, de deux choses l'une : soit le Grand Conseil entend que la procédure soit reprise au stade de l'enquête publique et dans ce cas la motion doit viser clairement l'art. 15A al. 5 LaLAT, voire de l'art. 16 al. 1 LaLAT, soit il entend que la procédure soit reprise au stade de la seule procédure d'opposition et il doit viser le seul art. 16 al. 5 LaLAT. En revanche, il n'est pas possible, ou sinon contradictoire, d'inviter le Conseil d'Etat tout à la fois « à reprendre la procédure au stade de l'art. 16 al. 4 LaLAT et ainsi soumettre le projet de loi modifiée à la procédure d'enquête publique ou, éventuellement, uniquement d'opposition ».

Cette formulation malheureuse semble avoir inspirer les invites des motions M 2350 (Les Corbillettes) et M 2436 (La Seymaz), ainsi qu'il sera plus loin évoqué.

VI. Conséquences pour le projet de loi 11883, selon plan N° 29929-512, au lieu-dit « Seymaz-Sud » et le projet de motion M 2436

40. Le PL 11883 précité, déposé le 20 avril 2016, prévoit la création d'une zone de développement 4A, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public et d'une zone des bois et forêts, au lieu-dit « Seymaz-Sud », situées entre l'avenue de Bel-Air et la Seymaz, sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg, selon le plan N° 29929-512. Ce projet de loi ainsi libellé est partant conforme à l'art. 12A LaLAT.

Pour sa part, la motion M 2436 « pour une densification optimale et une réalisation rapide du projet au lieu-dit « Seymaz-Sud » », déposée par un groupe de députés le 21 novembre 2017, soit bien avant l'adoption de l'art. 12A LaLAT, invite le Conseil d'Etat « à modifier le PL 11883 en vue de créer **une zone ordinaire 3 en lieu et place de la zone de développement 4B** »⁶⁰ et « à reprendre la procédure du PL 11883 au stade de l'art. 16 al. 4 LaLAT pour procéder à une nouvelle enquête publique et une nouvelle procédure ».

41. Comme il a été exposé plus avant, la modification du projet de plan de zones souhaitée par cette motion M 2436, soit la création d'une zone ordinaire 3 en lieu et place d'une zone de développement 4A, doit être considérée comme essentielle puisque la nature juridique même de la zone de développement 4A, initialement prévue par le PL 11883, diffère fondamentalement de la zone à bâtir ordinaire 3. Il s'ensuit que pour une telle modification du projet de plan de zones, une nouvelle enquête publique, permettant à tout un chacun de s'exprimer, et en particulier au Conseil municipal de la commune de Chêne-Bourg et indirectement aux Chênoises et Chênois par le biais du référendum communal facultatif, doit être ouverte, sauf à contrevenir aux principes du droit d'être entendu, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire, qui doit présider dans les procédures et ainsi à fausser

⁶⁰ A noter qu'une petite inadvertance s'est glissée dans cette invite, dans la mesure où le PL 11883 vise la création d'une zone de développement 4A, et non 4B

l'exercice des droits démocratiques communaux (cf. art. 5 al. 3, 9 et 29 Cst. et art. 30 al. 1 let. q LAC).

42. Il n'en demeure pas moins une ambiguïté dans la formulation de l'invite sur le stade de la reprise de la procédure souhaitée. En effet, s'il est bien question d'inviter le Conseil d'Etat à « *procéder à une nouvelle enquête publique et une nouvelle procédure* », cette invite lui demande également de reprendre la procédure au stade de l'art. 16 al. 4 LaLAT. Or, comme vu précédemment, cela est contradictoire en ce sens que :
- soit le Conseil d'Etat est invité à procéder à une nouvelle enquête publique, et dans ce cas l'invite devrait viser l'art. 16 al. 1 LaLAT ;
 - soit le Conseil d'Etat est invité à reprendre la procédure à un stade ultérieur de la procédure, plus précis, soit en fait celui de l'opposition et dans ce cas, l'invite devrait viser l'art. 16 al. 5 LaLAT plutôt que l'art. 16 al. 4 LaLAT (vu que l'ancien art. 16 al. 4 LaLAT est devenu l'actuel art. 16 al. 5 LaLAT, suite à une modification du 29 septembre 2016).
43. Dans tous les cas, c'est par la voie d'une motion visant clairement l'art. 15A al. 5 LaLAT que le Grand Conseil devra faire usage, le cas échéant, s'il l'estime nécessaire, de son droit d'initiative. Dans la suite de la procédure, le Conseil d'Etat, en application de l'art. 16 al. 5, 3^{ème} phr. LaLAT, devra alors déposer un projet de loi conforme à celle-ci.

VII. Conclusion

44. A l'issue de cet examen, le soussigné rappelle que les deux conditions qui doivent amener à conclure que l'on est face à une modification essentielle du plan nécessitant d'ouvrir une nouvelle procédure au stade de l'enquête publique, sont les suivantes : la modification peut donner lieu à des objections qui n'avaient pas encore été soulevées contre l'ancienne version et elle revient à conférer au projet de plan en cause le statut d'un nouveau projet.
45. A supposer que l'on doive considérer qu'une modification du plan en zone ordinaire soit « *en faveur* » des particuliers (pas de contrôle des prix du terrain par l'Etat, aucune obligation d'exiger des cessions gratuites, caractère facultatif du PLQ), ce qui pourrait être de nature à prévenir une opposition de leur part à un tel changement de zone, cela ne saurait suffire à conclure à son exonération d'une nouvelle enquête publique et d'un nouveau préavis du Conseil municipal.

Ceci, dans la mesure où un tel changement de catégorie de zones n'affecte pas uniquement les particuliers, mais impacte également la commune, qui pourrait faire valoir une opposition à cette modification du plan de zones.

En l'espèce, cette dernière, après réception des observations liées à l'enquête publique, a préavisé le plan et a rendu un préavis favorable (art. 16 al. 4 LaLAT), sujet à référendum communal (art. 29 al. 2 et 30 al. 1 let. q LAC). Elle s'est prononcée en faveur d'un plan en zone de développement, pour lequel les habitants de Chêne-Bourg n'ont pas déposé de référendum, et non pour un plan en zone ordinaire, dont les conséquences juridiques sont tout autres. En se passant d'une nouvelle enquête publique et d'un nouveau préavis du Conseil municipal, le droit d'être entendu de la commune serait ainsi violé puisqu'elle ne préaviserait pas ce nouveau plan, tout comme celui des habitants de la commune qui perdrait alors l'occasion de pouvoir déposer un référendum communal contre le nouveau préavis de la commune (si d'aventure il était favorable).

Or, une zone ordinaire et une zone de développement n'ont pas les mêmes caractéristiques, ni les mêmes implications juridiques en termes d'aménagement du territoire. Il apparaît ainsi difficile de conclure que la modification du plan ne doit pas être assimilée à un nouveau projet.

46. Aussi, de l'avis du soussigné, les deux conditions précitées sont remplies, ce qui conduit à conclure que la modification du projet de plan N° 29929-512, visé à l'art. 1 du PL 11883, est importante et essentielle, avec pour conséquence qu'une nouvelle enquête publique s'impose.

Si la CAC entend modifier ce plan dans le sens de la création d'une zone 3 ordinaire en lieu et place de la zone de développement 4A, il sera alors nécessaire de passer par la voie d'une motion du Grand Conseil selon l'art. 15A al. 5 LaLAT, invitant le Conseil d'Etat à reprendre la procédure au stade de l'art. 16 al. 1 LaLAT et ainsi soumettre le nouveau projet de loi à une nouvelle procédure et procéder à une nouvelle enquête publique.



Jean-Charles Pauli
Directeur

PONCET TURRETTINI AMAUDRUZ NEYROUD & ASSOCIÉS

AVOCATS AU BARREAU DE GENÈVE

FRANÇOIS BELLANGER
ASSOCIÉ
PROFESSEUR UNIVERSITÉ GENÈVE
DEA EN DROIT EUROPÉEN (BRUGES)

VALÉRIE DEFAGO GAUDIN
DOCTEUR EN DROIT

RÉMY ASPER

ALESSIA CAMPAGNOLO
AVOCATE-STAGIAIRE

TANYA SONCINI
AVOCATE-STAGIAIRE

**GRAND CONSEIL DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DE
GENEVE**

Commission d'aménagement
Monsieur Christian DANDRES

Président

2, rue de l'Hôtel-de-Ville

Case postale 3970

1211 GENEVE 3

Genève, le 27 mars 2015

Concerne : **Projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (création d'une zone de développement 3 entre l'avenue Louis-Casaï et le chemin des Corbillettes), PL 10843 présenté par le Conseil d'Etat, déposé le 23 juin 2011**

Monsieur le Président,

Vous avez souhaité obtenir une consultation juridique relative aux perspectives juridiques liées à l'amendement portant sur le Projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Vernier (création d'une zone de développement 3 entre l'avenue Louis-Casaï et le chemin des Corbillettes), PL 10843 présenté par le Conseil d'Etat, déposé le 23 juin 2011 (PL 10843). Cet amendement, voté à l'issue du deuxième débat le 23 janvier 2015, a pour objet que la modification des limites de zones proposées emporte création, dans le même périmètre, non plus d'une zone de développement 3 mais d'une zone 3.

Vous souhaitez en particulier savoir quelles seraient les conséquences juridiques d'un vote en troisième débat du projet de loi 10843 tel qu'amendé à l'issue du deuxième débat et savoir quelle serait la procédure à suivre pour que le périmètre couvert par le projet de loi 10843 soit déclassé en zone ordinaire en lieu et place de la zone de développement.

Je commencerai par présenter la procédure de modification des limites de zones (I.) puis évoquerai les exigences pertinentes en matière du droit de l'aménagement du territoire (II.) et en matière de droits politiques (III.). Je répondrai ensuite aux questions posées (IV.).

I. LA PROCEDURE DE MODIFICATION DES LIMITES DE ZONES

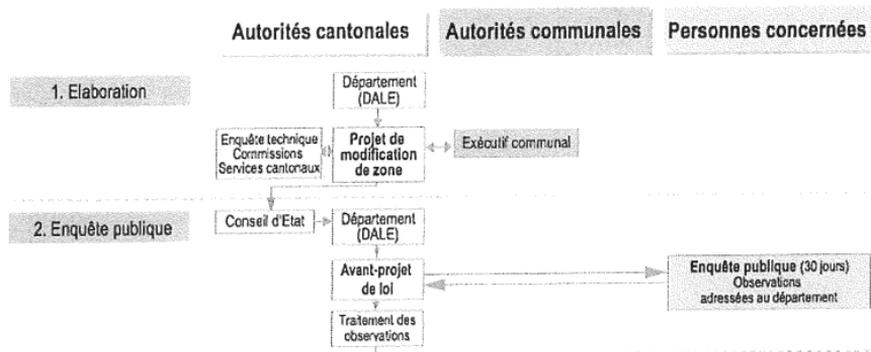
1. Le PL 10843 a pour objet une modification des limites de zones, à savoir l'adoption d'un plan d'affectation servant à déterminer l'affectation du sol (art. 12 al. 1 de la Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987¹, art. 14 al. 1 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979²).
2. Les zones prévues par le droit genevois sont de trois types : les zones ordinaires, les zones de développement et les zones protégées (art. 12 al. 2 LaLAT). Les zones ordinaires définissent l'affectation générale des terrains qu'elles englobent (art. 12 al. 3 LaLAT). Les zones de développement sont des périmètres délimités par le Grand Conseil dont il fixe le régime d'affectation en vue de favoriser l'urbanisation, la restructuration de certains territoires, l'extension des villages ou de zones existantes, la création de zones d'activités publiques ou privées (art. 12 al. 4 première phrase LaLAT). A l'intérieur de ces périmètres, le Conseil d'Etat peut, en vue de la délivrance d'une autorisation de construire, autoriser le département à faire application des normes résultant de la zone de développement, en lieu et place de celles de la zone à laquelle elle se substitue (art. 12 al. 4 troisième phrase LaLAT).
3. Toute modification des limites des zones définies à l'article 12 LaLAT est soumise à l'approbation du Grand Conseil, sauf exception non pertinente en l'espèce (art. 15 LaLAT).
4. La procédure de modification des limites de zones est initiée sous l'impulsion soit du Conseil d'Etat respectivement du Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, soit du Grand Conseil, soit d'une commune (art. 15A al. 1 LaLAT).
5. Lorsque le projet est le fruit d'une proposition du Conseil d'Etat, le département met au point un avant-projet, en collaboration avec la commune et la commission d'urbanisme. L'avant-projet est ensuite soumis à la décision du Conseil d'Etat qui engage la procédure dite de préconsultation régie par l'article 16 LaLAT (art. 15A al. 2 LaLAT), laquelle débute par la mise à l'enquête publique de l'avant-projet.
6. Schématiquement, la procédure se dessine comme suit³ :

¹ RS/GE L 1 30 ; « LaLAT ».

² RS 700 ; « LAT ».

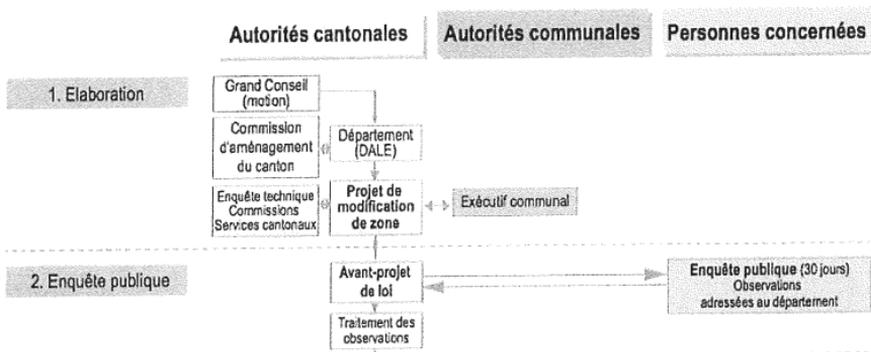
³ Source : www.ge.ch>Thèmes>Aménagement du territoire et urbanisme>Prestations>Plans en procédure.

Procédure Modification de limite de zone à l'initiative du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE)



7. Lorsque l'initiative de la modification des limites de zones émane du Grand Conseil, celui-ci le demande par voie de motion. Le département met au point un avant-projet selon la même procédure que lorsque la proposition émane du Conseil d'Etat (voir supra § 5), en liaison en sus avec la commission d'aménagement du canton (art. 15A al. 5 première phrase LaLAT). Ensuite, le département s'assure de la conformité du projet, sur le plan formel, par rapport aux exigences légales, notamment au plan directeur cantonal, apporte, le cas échéant, les adaptations nécessaires après en avoir informé la commission d'aménagement du canton et met l'avant-projet de loi à l'enquête publique, selon la procédure prévue à l'article 16 LaLAT (art. 15A al. 5 deuxième phrase LaLAT).
8. La procédure se dessine ainsi⁴ :

Procédure Modification de limite de zone à l'initiative du Grand Conseil

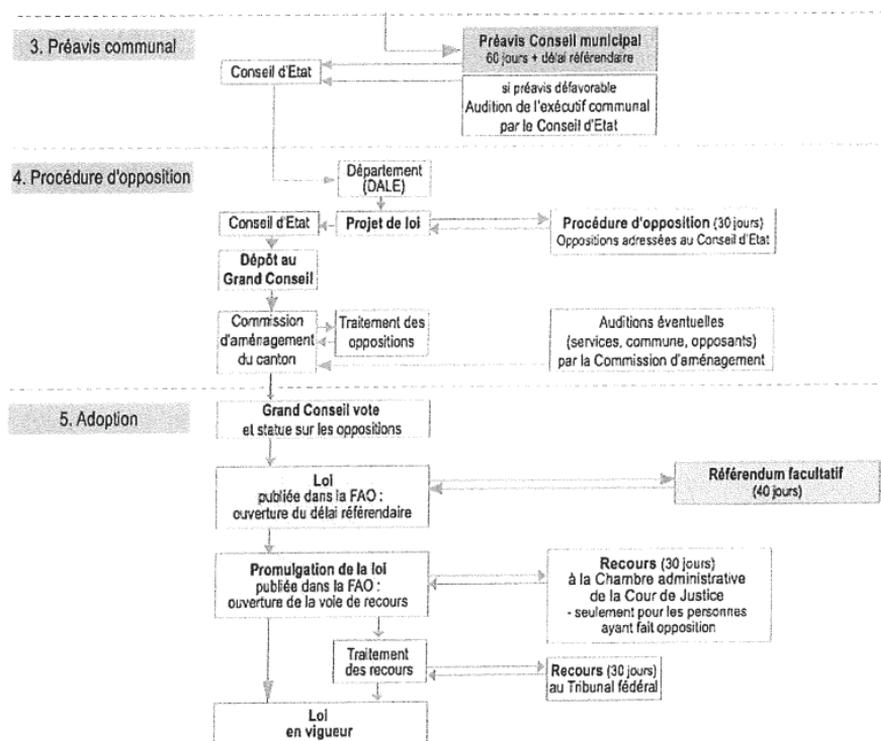


9. La suite de la procédure, régie par l'article 16 LaLAT, est identique dans les deux cas : simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet le projet à la commune pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du conseil municipal. L'autorité

⁴ Source : www.ge.ch>Thèmes>Aménagement du territoire et urbanisme>Prestations>Plans en procédure

municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 60 jours à compter de la réception des observations (art. 16 al. 3 première et troisième phrase LaLAT). Au terme de la procédure d'enquête publique et de préavis communal, le Conseil d'Etat examine s'il entend saisir le Grand Conseil du projet et s'il y a lieu d'apporter des modifications à celui-ci pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal. Si ce dernier est négatif, le Conseil d'Etat procède au préalable à l'audition du conseil administratif ou du maire de la commune. Si le projet de modification des limites de zone résulte d'une demande du Grand Conseil, le Conseil d'Etat est tenu de déposer un projet de loi. Le dépôt du projet de loi devant le Grand Conseil est ensuite annoncé par voie de publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune (art. 16 al. 4 LaLAT). La procédure d'opposition est ouverte pendant 30 jours puis le Grand Conseil statue sur les oppositions et vote le projet de loi (art. 16 al. 5 et 6 LaLAT).

10. La procédure se dessine donc comme suit :



11. Il est exposé en pied des tableaux synoptiques que « si des modifications importantes du plan sont apportées en cours de procédure, un retour à une étape antérieure peut être nécessaire. » Cette indication doit être comprise en relation avec l'art. 33 al. 1 LAT selon lequel « Les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique. » ainsi qu'en relation avec la procédure mise en place par l'art. 16 LaLAT.

II. LES EXIGENCES DU DROIT FEDERAL ET CANTONAL DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

12. La mise à l'enquête publique d'un plan d'affectation est une exigence posée par le droit fédéral (art. 33 al. 1 LAT) et les cantons en fixent la procédure (art. 25 al. 1 LAT). A Genève, l'enquête publique a lieu avant l'adoption du plan par le Grand Conseil mais il est important de relever que la LAT, en exigeant la mise à l'enquête des « plans », non des « projets de plans », permet que les cantons prévoient des solutions différentes⁵. Cela est important lorsqu'il s'agit d'analyser la portée de jurisprudences rendues dans des causes concernant d'autres cantons.
13. L'enquête publique a trois fonctions principales. Elle permet à la population d'être informée de la procédure en cours et, le cas échéant, d'exprimer son opinion. Elle permet aux propriétaires touchés par le plan d'exercer leur droit d'être entendu. Elle constitue également la première étape de la protection juridique garantie par la LAT⁶. On y ajoute la fonction de définir de manière précise le contenu des plans, en ce sens que la définition des limites de zones doit être univoque afin de pouvoir saisir d'emblée la portée des restrictions prévues par le plan⁷.
14. De manière générale, il est admis qu'une mise à l'enquête publique est requise chaque fois qu'un plan d'affectation est établi, modifié ou complété⁸. Cette obligation vaut notamment, en principe, lorsque le plan est modifié en cours de procédure.
15. Toutefois, la jurisprudence n'est pas claire, voire contradictoire, quant à la question de savoir ce qu'il en est lorsque l'autorité chargée d'approuver le plan d'affectation modifie celui-ci lors de la procédure d'approbation, sans mettre cette modification à l'enquête publique.
16. Dans sa jurisprudence ancienne, le Tribunal fédéral a considéré que l'art. 33 al. 1 LAT n'était pas violé en cas de modification du plan en cours de procédure, même s'il n'était pas à nouveau soumis à l'enquête publique. Il a en particulier retenu que des recourants à un plan genevois d'utilisation du sol qui n'avaient pas eu l'occasion de s'exprimer sur le plan modifié par l'autorité communale après la fin de l'enquête, avaient toutefois pu exercer valablement leur droit dans la mesure où ils avaient été en mesure de recourir contre le plan auprès d'une autorité bénéficiant d'un plein pouvoir d'examen⁹. Le Tribunal fédéral a retenu la même solution, en statuant sous l'angle du droit d'être entendu du propriétaire nouvellement concerné par un élargissement des zones au motif

⁵ Marc-Olivier Besse, *Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier*, Zurich 2010, p. 179.

⁶ Ibid.

⁷ Heinz Aemisegger/Stephan Haag, *Commentaire pratique de la protection juridique en matière d'aménagement du territoire*, Zurich 2010, art. 33 n. 25.

⁸ Heinz Aemisegger/Stephan Haag, *Commentaire pratique de la protection juridique en matière d'aménagement du territoire*, Zurich 2010, art. 33 n. 28.

⁹ Arrêt du Tribunal fédéral du 11 janvier 1990. RDAF 1990 127.

que sa parcelle n'était, au moment de l'enquête publique, pas prévue dans le périmètre du plan¹⁰.

17. Plus récemment, se prononçant sous l'angle de la procédure de participation de l'art. 4 LAT, le Tribunal fédéral semble avoir resserré sa jurisprudence puisqu'il a jugé que le droit de participation sert indirectement à la protection juridique de sorte que lors de modifications de planification postérieures mineures sans intérêt public particulier, il est possible de renoncer à répéter la procédure de participation¹¹, laissant donc entendre qu'en présence de modifications importantes du plan une nouvelle mise à l'enquête est nécessaire.
18. La doctrine récente semble partager ce point de vue¹². Dans sa thèse de 2012, Marc-Olivier Besse analyse l'art. 58 de la Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985¹³ qui impose une nouvelle enquête publique lorsque le projet subit des modifications importantes. Cet auteur justifie le besoin de nouvelle enquête publique par l'intérêt des personnes à qui le plan convenait avant sa modification et qui pourraient avoir envie de contester une fois sa portée modifiée. Leur ouvrir cette voie est déterminante dans la mesure où, en droit vaudois, la formation d'une opposition dans le cadre de l'enquête publique détermine la qualité pour recourir subséquente contre le plan. En revanche, une modification qui n'est pas défavorable aux administrés n'a pas à être soumise à une telle procédure¹⁴.
19. A Genève, l'enquête publique porte sur l'avant-projet de plan. Une fois devenu projet, celui-ci est soumis à la procédure d'opposition, qui se déroule avant l'approbation du plan par le Grand Conseil. La procédure d'opposition constitue, à Genève, la procédure de recours dans laquelle l'autorité a un plein pouvoir d'examen comme cela est exigé par le droit fédéral. En effet, selon l'art. 33 al. 3 let. b LAT, les plans d'affectation au sens de l'art. 14 LAT doivent pouvoir être soumis, sur recours, à une autorité cantonale jouissant d'un libre pouvoir d'examen. L'existence de la procédure d'opposition devant le Grand Conseil, instaurée par l'art. 16 al. 5 LaLAT, lequel a plein pouvoir d'examen, combinée avec la possibilité de saisir la chambre administrative d'un recours, satisfait à cette exigence, comme le reconnaissent jurisprudence et doctrine¹⁵. La participation à la procédure d'opposition détermine le droit de former un recours subséquent auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice contre le plan (art. 35 al. 4 LaLAT).

¹⁰ ATF 111 Ia 164, consid. 2, JT 1987 I 536.

¹¹ ATF 135 II 286, consid. 4.

¹² Marc-Olivier Besse, *Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier*, Zurich 2010, p. 189 (étant précisé qu'il existe une base légale spécifique à cet effet en droit vaudois); Heinz Aemisegger/Stephan Haag, *Commentaire pratique de la protection juridique en matière d'aménagement du territoire*, Zurich 2010, art. 33 n. 29.

¹³ RSV 700.11; « LATC ».

¹⁴ Marc-Olivier Besse, *Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier*, Zurich 2010, p. 190-191.

¹⁵ ATA/219/2012 du 17 avril 2012, consid. 3, et les références; ATF 108 Ib 479, consid. 3. Thierse Tancouzel *Manuel de droit administratif* Zurich 2011 n. 377.

20. On notera que la procédure de modification des limites de zones ne prévoit pas, comme cela est le cas pour la procédure d'adoption des plans localisés de quartier en vertu de la Loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957¹⁶ ou de la Loi sur l'extension des voies de communications et l'aménagement des quartiers et localités du 9 mars 1929¹⁷, que « *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.* » (art. 6 al. 6 LGZD, art. 5 al. 6 LExt).
21. En l'espèce, l'amendement de la Commission vise à opérer une modification de la zone initialement prévue pour le projet, soit l'adoption d'une zone ordinaire en lieu et place d'une zone de développement. Il s'agit à notre sens d'un changement important du régime de la zone, bien que le périmètre n'en soit pas affecté. Ce changement important affecte les propriétaires concernés dans le périmètre du plan puisque le régime juridique de leur parcelle est modifié. On relève qu'a priori ce changement intervient « en faveur » des propriétaires puisqu'il les exonère des règles de la LGZD visant au contrôle général des modalités de réalisation des constructions, notamment des prix et loyers.
22. On peut donc hésiter sur la question de savoir si une nouvelle enquête publique doit avoir lieu, ou si le dossier doit être retourné au stade de l'opposition uniquement, dans la mesure où cette question n'est pas tranchée de manière définitive par la jurisprudence. La solution la plus prudente est de recommencer l'enquête publique. Il est toutefois envisageable de ne recommencer la procédure qu'au stade de l'opposition dès lors que le Grand Conseil peut examiner toutes les oppositions avec un plein pouvoir d'examen et dont examiner les objections ou commentaires de toute nature concernant le projet.

III. LA PROCEDURE DEVANT LE GRAND CONSEIL

23. Le PL 10843 est actuellement en suspens devant la Commission d'aménagement.
24. Selon l'art. 190 al. 2 let. a de la Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985¹⁸, une commission peut transformer un projet de loi en une proposition de motion ou de résolution.
25. La motion est une proposition faite au Grand Conseil par un de ses membres. Elle a pour but, notamment, d'inviter le Conseil d'Etat à étudier une question déterminée en vue de présenter un projet de loi ou de charger une commission d'élaborer, notamment, un projet de loi sur un objet déterminé (art. 143 let. a ch. 1 et let. b ch. 1 LRGC).
26. La motion est en particulier l'instrument que le Grand Conseil doit utiliser lorsqu'il invite le département à mettre au point un avant-projet de modification des limites de zones conformément à l'art. 15A al. 5 LaLAT.
27. Aussi, dans l'hypothèse où la Commission d'aménagement considérerait que le dossier doit faire l'objet d'un changement important avec pour conséquence, soit une nouvelle enquête publique, soit à tout le moins une nouvelle procédure d'opposition, il s'agirait à

¹⁶ RS/GE L 1 35 ; « LGZD ».

¹⁷ RS/GE L 1 40 ; « LExt ».

¹⁸ RS/GE R 1 01 ; « LRGC ».

- 8 -

notre sens d'inviter le Grand Conseil à procéder comme s'il initiait lui-même la nouvelle modification des limites de zones.

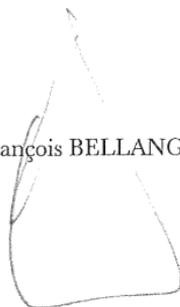
28. A notre sens, il faudrait également passer par la voie de la motion pour inviter le Conseil d'Etat à reprendre la procédure au stade de l'art. 16 al. 4 LaLAT et ainsi soumettre le projet de loi modifié à la procédure d'enquête publique ou, éventuellement, uniquement d'opposition.

III. CONCLUSIONS

1. A la question de savoir quelles seraient les conséquences juridiques d'un vote en troisième débat du PL 10843 tel qu'amendé à l'issue du deuxième débat, il faut retenir que la loi qui serait adoptée suite au vote sur l'ensemble serait constitutive d'une violation supérieure dans la mesure où la procédure d'opposition voire l'enquête publique n'auraient pas porté sur la nature d'ordinaire en lieu et place de développement de la zone adoptée. Il s'agit-là d'un grief qui, à notre sens, pourrait mener à l'annulation de la loi en cas de recours.
2. La question de savoir si le projet de loi tel qu'amendé doit faire l'objet d'une nouvelle enquête publique ou si la reprise de la procédure au stade de la procédure d'opposition suffit n'est pas tranchée de manière définitive par la jurisprudence. La solution la plus prudente est de recommencer l'enquête publique. Il est toutefois envisageable de ne recommencer la procédure qu'au stade de l'opposition dès lors que le Grand Conseil peut examiner toutes les oppositions avec un plein pouvoir d'examen et dont examiner les objections ou commentaires de toute nature concernant le projet.
3. Pour retourner le projet de loi au stade de l'une ou l'autre de ces procédures, enquête publique ou opposition, il s'agit de procéder par la voie de la motion.

Jc vous prie de croire, Monsieur le Président de la Commission d'aménagement, à l'assurance de mes sentiments dévoués.

François BELLANGER



| M 2436 | Propositions d'amendement | Version votée |
|--|---------------------------|---------------|
| <p>Proposition de motion pour une densification optimale et une réalisation rapide du projet au lieu-dit « Seymaz-Sud »</p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le projet de loi 11883 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg (création d'une zone de développement 4A, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public et d'une zone des bois et forêts au lieu-dit « Seymaz-Sud », située entre l'avenue de Bel-Air et la Seymaz) ; – le plan n° 29929-512 dressé par la commune de Chêne-Bourg le 1^{er} novembre 2012, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg ; – la construction de logements insuffisante dans ce secteur ; – que le choix de la zone 3 avec un gabarit de 21 mètres ou avec 1 ou 2 étages de plus permettrait de construire au moins 270 appartements ; – la proximité d'une future gare CEVA, qui se veut le centre d'une agglomération ; – les 38 oppositions que le projet a suscitées ; – la nécessité de dialoguer avec les « petits » propriétaires de villas ; – l'intérêt public à bâtir les logements qui font défaut aux Genevois ainsi qu'à épargner le sol. | | |

| M 2436 | Propositions d'amendement | Version votée |
|---|---|---------------|
| <p>invite le Conseil d'Etat</p> <p>- à modifier le PL 11883 et portant le plan n° 29929-512 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg selon le schéma ci-dessous intégré qui pourrait être, le cas échéant, modifié en tant que besoin en fonction des études techniques déjà réalisées :</p> | <p>Amendement de M. Clemence</p> <p>Nouvelle invite, avec suppression de autres invites</p> <p>À ce que les discussions entre la commune, l'Etat et les propriétaires reprennent et aboutissent rapidement à une solution concertée et suscitant l'adhésion des acteurs concernés.</p> <p>Amendement de M. Florey</p> <p>Amendement de M. Geneccand</p> <p><i>Suppression de la 1^{re} invite</i></p> | |
| | <p>Amendement de M. Geneccand</p> <p>- à modifier le plan n°29929-512, visé à l'article 1 du projet de loi 11883, de façon à ce que les terrains formant le périmètre de la zone de développement 4A prévue par ce plan soient affectés à 3ème zone ordinaire et que ceux formant le périmètre de la zone de développement 4A affectée à de l'équipement public prévue par ce même plan soient incorporés en zone affectée à de l'équipement public, soumise aux conditions applicables à la 4ème zone A ;</p> | |
| | <p>Amendement de M. Clemence</p> <p>- à conditionner tout déclassement en zone ordinaire sur ces parcelles à la signature préalable d'une convention entre la commune, le département et l'ensemble des propriétaires du périmètre concerné, inscrite au registre foncier, prévoyant des cessions des terrains nécessaires à la création d'équipements publics, exigeant le paiement de la taxe d'équipement en faveur de la commune de Chêne-Bourg, et impliquant la mise en place d'un processus de concertation correspondant aux exigences de l'art5a LGZD ;</p> | |

| M 2436 | Propositions d'amendement | Version votée |
|---|--|---------------|
| <p>– à modifier le projet de loi 11883 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg en vue de créer une zone 3 ordinaire en lieu et place d'une zone de développement 4B. Parcelles concernées : 1492 ; 1002 ; 2988 ; 2990 ; 2991 ; 2992 ; 2993 ; 2994 ; 2995 ; 2996 ; 2998 ; 3001 ; 3002 ; 3004 ; 3064 ; 3066 ; 3067 ; 3087 ; 3088 ; 3120 ; 3128 ; 3152 ; 3195 ; 3196 ; 3197 ; 3198 ; 3402 ; 3812 ; 3823 ; 3824 ; 3825 ; 3826 ; 3827 ; 3828 ; 3829 ; 3832 ; 3833 ; 3834 ; 3837 ; 4627 ; 3976 ; 3977 ; 4122 ; 4142 ; 4207 ; 4314 ; 4315 ; 4354 ; 4355 ; 4356 ; 4508 ; 4509 ; 4627 ;</p> | <p>Amendement de M. Geneccand <i>Suppression de la 2^e invite</i></p> <p>Amendement de M. Florey – à élaborer un nouveau projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg en vue de créer une zone 3 ordinaire en lieu et place de la zone de développement 4A et de la zone de développement 4A affectée à de l'équipement public figurant sur le plan n° 29929-512 du projet de loi 11883 ;</p> | |
| <p>– à reprendre la procédure du PL 11883 au stade de l'art. 16 al. 4 LaLAT pour procéder à une nouvelle enquête publique et une nouvelle procédure ;</p> | <p>Amendement de M. Florey – conformément à l'art. 15A, al. 5 LaLAT, à mettre au point un avant-projet de loi et à le soumettre à la procédure de l'art. 16 LaLAT, en commençant par une nouvelle enquête publique ;</p> | |
| <p>– à procéder avec diligence à ces opérations afin de permettre au Grand Conseil de statuer rapidement sur les oppositions et de procéder au vote du projet de loi.</p> | <p>Amendement de M. Geneccand <i>Suppression de la 4^e invite</i></p> | |

Date de dépôt : 12 janvier 2021

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Ruth Bänziger

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi 11883-A (MZ 29929-512), qui avait été préavisé favorablement par la majorité de la commission d'aménagement du canton (PS, Ve, PDC, PLR), prévoit la création au lieu-dit « Seymaz-Sud », entre l'avenue de Bel-Air et la Seymaz (Commune de Chêne-Bourg) :

- d'une zone de développement 4A d'une superficie d'env. 36 000 m² ;
- d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public d'une superficie d'env. 15 000 m² ;
- d'une zone des bois et forêts d'une superficie d'env. 11 000 m².

Le PL 11883-A a été renvoyé en commission par le Grand Conseil le 02.03.2017, sur proposition du rapporteur de minorité (UDC), afin d'étudier la possibilité de créer plus de logements.

La proposition de motion M 2436, déposée fin 2017 et renvoyée en commission, demandait de la zone ordinaire 3 (en lieu et place des zones de développement 4A).

A l'issue des débats et auditions de commission, la majorité des commissaires (UDC, MCG, PLR et PDC) s'est prononcée en faveur d'une zone ordinaire 3 destinée à la création de logements et d'une zone 4A réservée aux équipements publics. La zone de bois et forêts prévue n'a pas été remise en question.

Or, la motion M 2436-A :

- ouvre la voie à une densification au coup par coup sans vision d'ensemble cohérente du futur quartier ;
- prive la commune des moyens de planification et financiers permettant de garantir des aménagements extérieurs de qualité, ainsi que des espaces végétalisés et arborés au bénéfice de la collectivité ;
- péjore la mixité de logements à l'échelle communale ;

- tient certes compte des souhaits des propriétaires actuels des parcelles, mais ni des besoins des futurs habitants qui y vivront ni des charges administratives et d'équipement incombant à la commune ;
- interfère avec les travaux de la commune et rompt le dialogue avec cette dernière, alors que la modification de zones proposée est conforme au plan directeur communal et au plan directeur cantonal 2030.

La motion demande de la **zone ordinaire** plutôt que de la zone de développement avec pour objectifs d'accélérer les procédures et donc la construction de logements. Or, la zone ordinaire, en l'absence de maîtrise du foncier, ne garantit ni rapidité de construction ni qualité des logements et s'affranchit de toute vision qui permettrait de construire un quartier cohérent au fil des ans. Même avec les meilleures conditions-cadres ou conventions, elle n'offre, sur la durée, pas les garanties des instruments mis en place dans le cadre de la zone de développement : financiers tel que la perception de la taxe d'équipement, de contrôle du développement tel que le plan localisé de quartier (PLQ). Le PLQ règle notamment la concertation avec les habitants, la planification énergétique, la gestion des accès ainsi que la répartition des droits à bâtir. La nécessité de prévoir des espaces libres, tels que promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants, et la prise en compte de la végétation à sauvegarder ou à créer prennent toute leur importance vu que le quartier jouxte le cordon boisé de la Seymaz.

Avec de la zone ordinaire, les dépenses à porter pour la collectivité sont lourdes. Sans répartition des droits à bâtir, le développement du quartier sera anarchique, sans phasage défini, avec une notion de « premier arrivé, premier servi » n'offrant aucune garantie, ni financière, pour les propriétaires actuels, ni de qualité, pour les habitants futurs. En effet, la « totale liberté de construire » de la zone ordinaire bénéficiera à quelques promoteurs ou propriétaires privilégiés.

La zone de développement au contraire permet d'avoir une vision du quartier sur le long terme et une mutation de la zone villas tenant compte du rythme de vente des parcelles par leurs propriétaires (qui peut s'étendre sur une génération).

La motion impose de la **zone 3** portant le nombre de logements potentiels de 150 (zone 4A) à 270 si on se réfère aux considérants de la motion. Le choix de la zone 4A plutôt que de la zone 3 n'a pas été opéré au hasard par la commune : elle permet d'assurer un gradient de densité en direction du milieu sensible qu'est la pénétrante verte et bleue de la Seymaz et du centre de la commune (gare CEVA) vers sa périphérie tout en équilibrant les typologies de logements afin d'assurer une mixité sociale. Chêne-Bourg a

déjà des quartiers en zone 2 et en zone 3. Imposer de la zone 3 à la commune est le meilleur moyen de bloquer le projet. Il est préférable de lui laisser le choix des parcelles à déclasser en zone 4A et/ou 3 tout en l'incitant à revoir le nombre de logements à la hausse en cherchant la concertation avec les propriétaires et les habitants.

Rappelons que le **projet de modification de zones (MZ)** « Seymaz-Sud » a été **initié par la commune** : fin 2015, le Conseil municipal de Chêne-Bourg votait une délibération favorable à l'unanimité. C'est à souligner, car il est politiquement difficile pour une commune d'initier des MZ en zone villas. Ces dernières sont donc souvent d'initiative cantonale.

Le Grand Conseil donne un mauvais signal à l'ensemble des communes genevoises en passant outre la volonté et le travail fournis par l'administration communale, le Conseil municipal et le Conseil administratif de Chêne-Bourg. Du moment où ce dernier a confirmé en commission souhaiter poursuivre sur la voie du déclassement, la nécessité d'une intervention pour « accélérer » le processus via une motion du Grand Conseil n'est pas avérée. Au contraire, il aura pour effet de démotiver la commune et, sans l'appui communal et la connaissance du terrain et de ses acteurs, nécessaires à la concertation, ni un projet de quartier de qualité ni un projet « rapide » ne pourront être mis en œuvre.

Dans un contexte où il est difficile de trouver des communes prêtes à densifier leur territoire conformément aux fiches du plan directeur cantonal 2030, décourager et se substituer à celles qui font un effort n'a pas de sens.

Mesdames les députées, Messieurs les députés, au vu des arguments présentés, nous vous invitons à refuser la présente proposition de motion.

Date de dépôt : 12 janvier 2021

RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

Rapport de M. Rémy Pagani

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les fêtes de fin d'année étant passées, et surtout Noël, on ne comprend pas très bien pourquoi la majorité de la commission s'est entêtée à croire ou à faire croire au père Noël. En effet comment peut-on imaginer concilier les intérêts si divergeant de propriétaires de villa et de promoteurs sans un cadre légal suffisant et sûr pour que chacun, immédiatement, à court terme et à long terme y trouve une sureté juridique. Conditions-cadres permettant d'engager des fonds importants pour la valorisation de son bien ou tout simplement la préservation des potentialités du foncier et de la valeur de l'immobilier qu'il possède. Faire croire que de simples conventions suffisent à garantir ce processus tout au long des années, c'est cacher le fait que, si l'ensemble des propriétaires ne les inscrivent pas au registre foncier, elles n'auront aucune valeur et personne ne sera contraint à quoi que ce soit.

L'auteur de la motion n'y va pas par quatre chemins ; il affirme dans les considérants que « plusieurs propriétaires ayant acquis leur villa au cours des 10 dernières années l'ont achetée à un prix nettement supérieur au prix qui serait imposé par l'Etat dans la perspective d'un déclassement en zone de développement ». Ainsi, les risques financiers sont énormes en cas d'augmentation du taux hypothécaire qu'ont pris bon nombre de propriétaires avec l'argent facile prêté par des banques de la place qui ne réclament même pas le remboursement du capital hypothécaire prêté. De plus, si la répartition des droits à bâtir se fait sous convention de droit privé, le développement du quartier sera anarchique, sans phasage défini. La loi de la jungle prévaudra (chasseur/cueilleur) « premier arrivé, premier servi » n'offrant aucune garantie, ni financière pour les propriétaires actuels ni de qualité pour les habitants futurs.

Ces risques, la majorité de la commission en a pris une partie à son compte pour les faire payer par la collectivité en soustrayant notamment la taxe d'équipement de l'obligation faite aux propriétaires en zone 4B ou en

zone 3 de développement. Pour contrer cet argument, le motionnaire prétend abusivement que c'est le FIDU qui viendra au secours de la municipalité. Il oublie de préciser que l'argent du FIDU vient des impôts de la collectivité alors que la taxe d'équipement doit être payée par les propriétaires du bien-fonds lors de la valorisation de leur terrain.

Plus généralement, certains depuis plusieurs années se persuadent que, si les procédures sont si longues, c'est la faute d l'administration ou de la loi qui complexifie tout. C'est une chimère agitée devant les électeurs pour tenter de capter notamment leur mécontentement. Dans la réalité, l'affaire ou plutôt les affaires immobilières réclament un cadre légal qui garantisse des droits égaux à tous les propriétaires. Même dans les conditions de l'adoption d'un PLQ, certains propriétaires voient leur bien se péjorer au fil du temps du fait de la construction d'immeuble sur la parcelle voisine.

Les faits sont donc têtus, le PLQ et ces conditions de réalisation donnent ce cadre égal et notamment s'il est assorti des conditions de la zone d'affectation. Dans le cas d'espèce, c'est la commune et son Conseil municipal unanime qui a choisi de demander au Conseil d'Etat de présenter un projet de loi PL 11883 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Chêne-Bourg assorti de la création d'une zone de développement 4A, d'une zone de développement 4A affectée à de l'équipement public et d'une zone des bois et forêts au lieu-dit « Seymaz-Sud », située entre l'avenue de Bel-Air et la Seymaz.

Quant à la question de reprendre la procédure du PL 11883 au stade de l'art. 16 al. 4 LaLAT pour procéder à une nouvelle enquête publique et une nouvelle procédure, c'est se tirer une balle dans le pied. En effet, en adoptant cette motion le Grand Conseil forcera le Conseil d'Etat à revenir dans les 6 mois avec un projet de loi qui devra suivre à nouveau l'ensemble du parcours juridique, et notamment la phase d'observation puis d'opposition, et ouvrira des recours multiples. On laisse imaginer à ceux qui ne croient pas au père Noël les conséquences de la publication de cette nouvelle procédure, notamment au regard des inégalités de traitement exposées ci-dessus. Il y a 58 parcelles, en moyenne d'environ 800 m².

Pour l'ensemble de ces raisons, le rapporteur de minorité vous invite à refuser cette proposition de motion et à adopter le PL 11883-A qui a été renvoyé en commission par le Grand Conseil le 2 mars 2017.

Date de dépôt : 12 janvier 2021

RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

Rapport de M^{me} Amanda Gavilanes

Mesdames et
Messieurs les député·e·s,

Depuis plusieurs années, la commune de Chêne-Bourg, la plus petite et la plus dense du canton, est confrontée à des défis majeurs en termes d'aménagement de son territoire. L'inauguration et la mise en service du Léman Express en décembre 2019 ont initié une mutation profonde de la commune. Régulation des flux de personnes liés au trafic ferroviaire, déplacement du centre urbain, réappropriation par les habitant·e·s d'un espace longtemps délaissé, etc., tel est l'aperçu des enjeux auxquelles doivent répondre les autorités communales. A ceux-ci vient s'ajouter la nécessité de créer du logement dans un canton qui est connu pour sa pénurie, notamment de logements abordables.

Dès 2015, le Conseil municipal et le Conseil administratif de Chêne-Bourg se sont saisis de la question de la densification et de la modification de zone du lieu-dit « Seymaz-Sud ». Le déclassement en zone de développement 4A a rapidement été identifié comme étant celui qui offrait à la commune le meilleur outil pour être actrice d'un développement maîtrisé et harmonieux. En effet, le territoire concerné par ce déclassement est particulier. Il est contraint à la fois par la Seymaz, l'école et le train. L'étude du plan directeur communal (PDCom) et les études liées au grand projet ont conclu que les gabarits de la zone 4A se prêtaient bien pour ce territoire-là. Ils ont également un besoin de transition avec le nord : il y a de la zone de développement 3 au sud, et au nord une zone résidentielle, avec de la zone villas sur la partie droite de l'avenue de Bel-Air et des zones 4 sur la partie gauche. L'idée de zone 4A satisfaisait donc ces besoins de transition entre les espaces¹. Cela amènerait aussi de l'harmonie avec le développement du côté de Chêne-Bougeries. Les études mandatées par la commune indiquaient, de

¹ Pour rappel, la zone de développement prévoit la taxe d'équipement, un PLQ, de la concertation, des espaces publics et la répartition des droits à bâtir, très utile dans ce cas puisqu'il y a beaucoup de petites parcelles.

plus, qu'un gabarit de 27 mètres, courant en zone de développement 3, était peu approprié. La zone 4A permettrait également d'avoir une taxe d'aménagement obligatoire fixée à 2,4%. Cet aspect est fondamental pour la commune, car lors des derniers PLQ présentés en zone de développement, la qualité des espaces publics était plus discutable.

Conscient de la nécessité d'élaborer un projet qui réponde aux besoins de la population, aussi bien en termes d'espaces publics que de logements, le Conseil administratif a initié un processus de consultation des habitant·e·s et des associations. La concertation entre les différentes parties est la clef d'un projet d'aménagement à la hauteur des défis que devra relever Chêne-Bourg ces prochaines années.

Le projet se trouve donc dans une phase de relance avec le souhait de créer dans les prochains mois un groupe de travail avec les propriétaires du secteur. Dans un tel contexte et compte tenu des efforts fournis par la commune, une motion du Grand Conseil n'est pas nécessaire. En outre, les invites de la motion ne correspondent pas à son titre, à savoir la promesse d'une réalisation rapide. Au contraire, elles fixent les règles de la zone ordinaire et de la zone 3 – et non de la zone de développement 4A – avant même les discussions entre les parties. La motion fige donc la situation et bloquera l'exécution.

Si cette proposition de motion est votée, le Conseil d'Etat sera contraint de déposer un projet de loi pour une modification de zone en zone ordinaire, quel que soit le résultat des discussions ultérieures entre les propriétaires, la commune et l'Etat.

En l'état actuel des discussions et des négociations, le Grand Conseil n'a pas d'éléments pour décider, dès à présent, si la zone doit être classée en zone 3 ou en zone 4A. Une marge de manœuvre doit être laissée aux propriétaires, à la commune et à l'Etat dans leurs discussions. Ainsi, si le Grand Conseil se prononçait en faveur de cette proposition de motion, il enverrait un message erroné non seulement à la commune de Chêne-Bourg, mais à l'ensemble des communes genevoises en ignorant le travail fourni par l'administration communale, ainsi que par les élu·e·s. Il s'agit, ici, d'encourager les communes à densifier leur territoire conformément au plan directeur cantonal 2030 et non de les décourager.

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs les député·e·s, nous vous invitons à refuser cette proposition de motion.