

Rapport de la commission du règlement chargée d'examiner la proposition du Conseil administratif du 1^{er} octobre 1991 en vue de l'adoption d'un règlement général relatif aux plans d'utilisation du sol de la Ville de Genève.

Rapport de M. Gérard Deshusses (rapporteur subrogé).

Préambule

Dans un premier temps, la commission du règlement s'est réunie les 31 octobre 2003 et 26 mars 2004, sous la présidence de M. André Kaplun, puis le 28 janvier 2005, sous la présidence de M. Gérard Deshusses, pour reprendre l'étude de cette proposition. Que M^{mes} Ursi Frey et Laurence Schmidlin qui ont assuré la prise de notes de ces séances soient remerciées de leur travail.

Un premier rapport a très normalement été soumis à l'analyse du Conseil municipal en date du 20 avril 2005. Or, suite à l'intervention de M. Christian Ferrazino, conseiller administratif, chef du département de l'aménagement, des constructions et de la voirie, l'assemblée délibérative municipale a renvoyé ledit rapport en commission du règlement pour modifications.

En effet, M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat, avait, la veille, rappelé au magistrat communal que les autorités cantonales, dans la mesure où il leur appartenait – et il leur appartient toujours – de valider les plans d'utilisation du sol, souhaitaient que les vocables utilisés dans le texte issu de la commission du règlement fussent en tous points conformes aux dispositions alors récemment votées par le Grand Conseil, qui parlent notamment de plans directeurs de quartier qui ne figuraient pas dans la législation *ante*, à laquelle se référait encore le règlement relatif aux plans d'utilisation du sol (PUS).

M. Ferrazino a assuré les conseillères et conseillers municipaux que le Conseil d'Etat regrettait ce malheureux contretemps tout comme le supplément de travail qu'il impliquait. (*Mihi videtur Rei Publicae episcopum pastoria bacula Genavae episcopopo investigare non intermittere.*)

Dans un second temps, la commission du règlement s'est réunie, le 3 juin 2005, sous la présidence de M. Gérard Deshusses, puis les 13 janvier et 17 février 2006, sous la présidence de M^{me} Catherine Gaillard-lungmann, pour reprendre l'étude de cette proposition. (*Qui attend perd son temps!*) Que M^{me} Olivia Di Lonardo et M. Julien Deffaugt qui ont assuré la prise de notes de ces séances soient remerciés de leur travail.

Travaux de la commission

3 juin 2005

Audition de M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint au Département cantonal de l'aménagement, de l'équipement et du logement, de M. Nils de Dardel, directeur du département de l'aménagement, des constructions et de la voirie, et de M. Daniel Schmitt, adjoint de direction au Service d'urbanisme

M. Nils de Dardel explique tout d'abord que, suite au travail de la commission, le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) s'est penché sur différents points du règlement des PUS qui est de fait soumis à des modifications de législation. Il s'agit pour l'essentiel d'une adaptation terminologique dudit document afin de le rendre conforme aux dernières dispositions prises par l'Etat. Le directeur du département de M. Ferrazino transmet ensuite à la commission un dossier contenant la lettre du DAEL et toutes les modifications souhaitées par les autorités cantonales (annexes 1 et 2).

M. Jean-Charles Pauli explique pour sa part point par point les corrections qui doivent être apportées audit dossier. Ces informations figurent toutes dans un cahier ad hoc (annexe 3).

M. Daniel Schmitt distribue une carte qui présente l'ensemble des plans qui ont moins de cinq ans et ne peuvent, selon la loi, subir aucune modification.

Discussion de la commission en présence des personnes auditionnées

M. Pauli précise que l'on peut trouver dans la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, à l'article 11, les définitions des plans de zone, des plans directeurs cantonaux et des plans directeurs communaux. Les plans de quartier s'inscrivent dans la loi générale sur les zones de développement, les PUS dans la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, et la définition des plans de site dans la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites. Dans la foulée, il confirme que le recours aux PUS s'applique à l'ensemble des communes genevoises, mais que le présent accord ne concerne que la Ville, qui comprend passablement de zones ordinaires qui, sans le PUS, ne seraient soumises à aucune réglementation.

M. Pauli affirme encore que les PUS garantissent une réelle autonomie communale; paradoxalement, ils se situent entre les plans de zone et les plans de quartier alors qu'ils sont juridiquement supérieurs aux plans de quartier.

13 janvier 2006

Discussion de la commission

Il est tout d'abord rappelé qu'il s'agit de se prononcer sur cinq amendements afin d'en terminer en commission avec cette proposition qui date de 1991! Ces

amendements visent uniquement à la mise en conformité du règlement des PUS avec la législation actuelle.

La présidente de la commission s'engage en conséquence à fournir ces cinq amendements afin de les mettre au vote lors d'une prochaine séance.

17 février 2006

Discussion de la commission

Le groupe libéral estime que le règlement des PUS a été complètement vidé de sa substance par le Grand Conseil. Ce qui est désormais demandé par M. Moulinot, ce sont des amendements purement techniques. Cette opération ne comprend aucun impact politique, mais elle a pour but que la réalisation de cette proposition soit au moins correcte du point de vue juridique. Le groupe libéral acceptera donc ces amendements.

Les autres groupes n'ont pas souhaité s'exprimer.

Conclusions et vote de la commission

Au bénéfice des explications fournies, la commission du règlement vous invite, Mesdames et Messieurs les conseillers municipaux, à accepter – en un seul et unique vote – les cinq amendements ci-dessous, ainsi que le projet d'arrêté dûment amendé à l'unanimité des membres présents (2 Ve, 2 AdG/SI, 1 R, 3 L, 1 UDC, 1 DC, 3 S).

Liste des cinq amendements

Premier amendement

Art. 1, alinéa 3, 2^e phrase

Elle tient compte de la situation existante et des objectifs en matière d'habitat, de transports, de voies de communication, d'équipement et de distribution d'énergie, fixés par les instruments de planification directrice (plan directeur cantonal, communal ou de quartier) en force au moment de l'adoption du présent plan.

Deuxième amendement

Art. 2, alinéa 4, dernière phrase

Il en va de même des plans d'affectation spéciaux définis par l'article 13 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Troisième amendement

Art. 7, alinéa 2

Dans le secteur 3, l'affectation est fixée conformément aux plans localisés de quartier, lesquels seront, de préférence, établis sur la base des plans directeurs de quartier ou d'une étude d'aménagement du secteur. Les terrains en zone de développement sont affectés en priorité au logement. Des activités peuvent être autorisées en des lieux qui s'y prêtent pour autant que 80% au moins des surfaces brutes de plancher supplémentaires soient affectées au logement.

Quatrième amendement

Art. 13, alinéa 3

Dans le secteur 5, le taux d'espace vert ou de détente minimum est fixé conformément aux plans localisés de quartier, établis de préférence sur la base des plans directeurs de quartier.

Cinquième amendement

Art. 14

1. Le Conseil d'Etat ou le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement peuvent exceptionnellement, avec l'accord du Conseil municipal dans le cadre de plans d'affectation, ou du Conseil administratif en matière d'autorisation de construire, déroger aux dispositions du présent règlement lorsqu'une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments l'exige impérieusement.

2. L'octroi d'une dérogation au sens de l'alinéa 1^{er} est mentionné lors de la publication dans la *Feuille d'avis officielle*, soit du plan d'affectation du sol spécial dérogeant au présent règlement avec l'accord du Conseil municipal, soit de l'autorisation de construire, lorsque celle-ci ne découle pas d'un tel plan.

PROJET D'ARRÊTÉ

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 1, lettre p), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu les articles 15 A et suivants de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929;

sur proposition du Conseil administratif,

arrête:

Règlement dûment amendé relatif aux plans d'utilisation du sol de la Ville de Genève

TITRE I

Dispositions générales

Art. 1. – But

1. En vue de favoriser la qualité de vie en ville, les plans d'utilisation du sol élaborés par la Ville de Genève, en collaboration avec l'Etat, ont pour but de maintenir et rétablir l'habitat tout en favorisant une implantation harmonieuse des activités qui garantisse le mieux possible l'espace habitable et limite les charges sur l'environnement qui pourraient résulter d'une répartition déséquilibrée des affectations.

2. A cette fin, le présent règlement:

- a) répartit en logements et en activités (administration, commerces, artisanat) les surfaces brutes de plancher supplémentaires obtenues par des transformations de bâtiments (surélévation, aménagement de combles) ou par des constructions nouvelles;
- b) définit l'affectation des constructions existantes dans les cas où les dispositions du présent règlement leur sont directement applicables;
- c) fixe des taux d'espaces verts ou de détente minimum applicables aux secteurs et sous-secteurs;
- d) mentionne les périmètres d'intérêt public, affectés notamment aux équipements scolaires.

3. Cette réglementation varie en fonction des différents secteurs et sous-secteurs de la Ville de Genève. Elle tient compte de la situation existante et des objectifs en matière d'habitat, de transports, de voies de communication, d'équipement et de distribution d'énergie, fixés par les instruments de planification directrice (plan directeur cantonal, communal ou de quartier) en force au moment de l'adoption du présent plan.

Art. 2. – Champ d'application

1. Les présentes dispositions s'appliquent aux quatre premières zones à bâtir au sens de l'article 19 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) du 4 juin 1987 et dans leurs zones de développement au sens de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957. Elles s'appliquent aussi bien aux constructions existantes qu'aux constructions nouvelles.

2. Le présent règlement peut être complété par des règlements relatifs à des plans d'utilisation du sol localisés établis par le Conseil administratif et approuvés par le Conseil municipal de la Ville de Genève. Lorsqu'une utilisation judicieuse du sol ou des motifs urbanistiques l'exigent, ces règlements peuvent déroger aux dispositions du titre II du présent règlement.

3. Les plans d'utilisation du sol ne s'appliquent pas à la construction et à la transformation de bâtiments destinés principalement à un équipement public de la Confédération, de l'Etat de Genève, de la Ville de Genève et d'établissements ou fondations de droit public. De même, la construction de bâtiments destinés aux organisations intergouvernementales, au bénéfice d'un accord de siège, sur des terrains propriété de la Confédération, de l'Etat de Genève ou de la Ville de Genève, n'est pas soumise aux plans d'utilisation du sol.

4. L'application de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 est réservée. Il en va de même des plans d'affectation spéciaux définis par l'article 13 LaLAT.

Art. 3. – Définitions

1. Par construction existante, il faut entendre tout bâtiment cadastré.

2. Par construction nouvelle, il faut entendre tout bâtiment édifié sur un terrain libre ou libéré suite à une démolition.

3. Par surfaces brute de plancher supplémentaire, il faut entendre une augmentation de la surface utile de plancher soit à la suite d'une extension d'un bâtiment existant, soit à la suite d'une construction nouvelle.

4. Par surélévation, il faut entendre la transformation de tout bâtiment ayant pour conséquence un gain maximum de deux niveaux.

5. Par bâtiment d'habitation, il faut entendre tout bâtiment comportant des locaux qui, par leur aménagement et leur distribution, sont destinés à l'habitation.

On entend également par bâtiment d'habitation les bâtiments d'habitation dont les locaux ont subi un changement d'affectation sans autorisation au sens de la loi restreignant les démolitions et transformations de maisons d'habitation en raison de la pénurie de logements, du 17 octobre 1962 ou de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons, des 26 juin 1983 et 25 janvier 1996.

6. Par espace vert ou de détente, il faut entendre toute surface privée ou publique à usage collectif, conçue pour le délassement, les jeux ou la promenade, libre de construction et inaccessible aux véhicules autres que d'intervention technique et d'urgence.

7. Est déterminante pour calculer les taux d'espaces verts ou de détente la surface de la ou des parcelles faisant l'objet d'une même procédure en autorisation de construire.

Art. 4. – Méthodes de calcul

1. Pour calculer les surfaces brutes de plancher supplémentaires, on soustrait du total des surfaces brutes prévues les surfaces existantes.

2. Par surface brute de plancher, il faut entendre la somme de toutes les surfaces d'étages en dessous et en dessus du sol, y compris les surfaces des murs et des parois dans leur section horizontale.

N'entrent toutefois pas en considération toutes les surfaces non utilisées ou non utilisables pour l'habitation ou le travail et les surfaces affectées à des services publics ou à des activités d'intérêt public à teneur de l'article 2, alinéa 3.

Art. 5. – Secteurs

1. Afin de répartir les logements et les activités, le territoire de la Ville de Genève est divisé en trois secteurs conformément au plan annexé au présent règlement.

2. Des sous-secteurs sont prévus afin de fixer les taux d'espaces verts ou de détente conformément au présent règlement et au plan ci-annexé.

3. Les secteurs et sous-secteurs feront l'objet d'un réexamen en cas de modification sensible des circonstances ainsi que lors de procédure de modification de zones de construction.

TITRE II

Chapitre 1: Répartition logements - activités

Art. 6. – Application

1. Les taux de répartition logements - activités sont appliqués aux surfaces brutes de plancher supplémentaires obtenues par bâtiment.

2. Lorsque des travaux font l'objet d'une même procédure en autorisation de construire préalable ou définitive, les taux sont appliqués à l'ensemble des bâtiments concernés et non pas à chacun d'eux pris individuellement, pour autant que les propriétaires aient donné leur accord. Il en va de même lors de l'établissement d'un plan localisé de quartier ou de plusieurs procédures en autorisation de construire fondées sur le même plan localisé de quartier.

3. L'affectation des locaux d'habitation non soumis à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996, est maintenue, même en l'absence de travaux, sous réserve d'une dérogation accordée pour des motifs d'intérêt public, de salubrité ou de sécurité.

Art. 7. – *Taux de répartition logements - activités*

1. Dans les secteurs 1 et 2, les surfaces brutes de plancher supplémentaires doivent être affectées au logement à raison de:

- a) 50% au moins dans les secteurs 1;
- b) 80% au moins dans les secteurs 2.

Un pourcentage plus élevé des surfaces brutes de plancher supplémentaires destinées au logement peut être exigé, notamment lorsque:

- a) l'environnement comporte peu de logements et présente des conditions d'habitation favorables.
- b) les surfaces brutes de plancher existantes destinées aux activités réduisent sensiblement les surfaces brutes de plancher supplémentaires pouvant être affectées au logement.

S'il s'agit d'un bâtiment entièrement affecté à des activités, les taux ne sont applicables que si les surfaces brutes destinées au logement représentent après l'opération au minimum 10% des surfaces brutes de l'immeuble.

2. Dans le secteur 3, l'affectation est fixée conformément aux plans localisés de quartier, lesquels seront, de préférence, établis sur la base des plans directeurs de quartier ou d'une étude d'aménagement du secteur. Les terrains en zone de développement sont affectés en priorité au logement. Des activités peuvent être autorisées en des lieux qui s'y prêtent pour autant que 80% au moins des surfaces brutes de plancher supplémentaires soient affectées au logement.

Art. 8. – *Règles applicables en cas de surélévation ou d'aménagement de combles*

1. Lorsque les travaux de surélévation ou d'aménagement de combles concernent un bâtiment d'habitation, les surfaces brutes de plancher supplémentaires doivent être affectées au logement.

2. L'affectation des autres types de bâtiments est soumise aux articles 6 et 7, sous réserve d'incompatibilité de ces logements avec la conception du bâtiment.

Art. 9. – Règles applicables aux activités contribuant à l'animation des quartiers

1. Les surfaces au rez-de-chaussée, lorsqu'elles donnent sur des lieux de passage ouverts au public, doivent être affectées ou rester affectées, pour la nette majorité de chaque surface, à des activités accessibles au public en matière de commerce, d'artisanat ou d'équipements sociaux ou culturels à l'exclusion des locaux fermés au public.

Cette règle ne s'applique pas lorsqu'une construction nouvelle ne se situe pas en continuité avec des bâtiments dont les rez-de-chaussée sont affectés à des locaux d'activités ouverts au public.

Par locaux fermés au public, on entend des locaux inoccupés par des personnes ou occupés essentiellement par des travailleurs de l'entreprise ou accessibles à une clientèle reçue dans des conditions de confidentialité, notamment cabinets médicaux, bureau d'avocats, notaires, fiduciaires, experts-comptables, agents immobiliers, etc.

Art. 10. – Règles applicables aux bâtiments artisanaux ou industriels

1. En cas de démolition-reconstruction ou de transformation d'un bâtiment affecté principalement à des activités industrielles ou artisanales, une surface de plancher au moins équivalente à la moitié de la surface initiale doit être destinée à des activités industrielles ou artisanales, compatibles avec l'habitat. S'il est démontré que les conditions d'utilisation sont inadaptées à de telles activités, ces surfaces sont alors destinées au logement, dans la mesure où les critères d'habitabilité peuvent être satisfaits.

Pour le solde des surfaces de plancher, l'article 7 du présent règlement est applicable.

2. En cas de démolition-reconstruction ou de changement d'affectation d'un immeuble n'ayant pas une destination administrative, industrielle, commerciale ou culturelle, le nouveau bâtiment doit être affecté au logement, selon les taux fixés par l'article 7.

Art. 11. – Règles applicables aux hôtels

Les bâtiments affectés à un établissement hôtelier conservent en règle générale leur affectation en cas de transformation ou de démolition-reconstruction. S'il est démontré que l'exploitation hôtelière ne peut pas être poursuivie, pour d'autres motifs qu'un prix d'acquisition excessif de l'immeuble, ce dernier peut, toutefois, être affecté à une autre forme d'habitation et, pour partie, à des activités pour autant que celles-ci n'occupent pas plus de 30% des surfaces brutes de plancher de l'immeuble.

Chapitre II: **Espace vert ou de détente**

Art. 12. – Application

1. Le taux d'espace vert ou de détente, fixé pour les sous-secteurs mentionnés à l'article 13, est appliqué:

- a) aux parcelles ou groupes de parcelles dont la surface excède 1000 m² ou
- b) aux parcelles comprises dans le périmètre d'un plan localisé de quartier dont la surface des parcelles excède 1000 m².

2. Des précautions doivent être prises pour protéger la sphère privée des logements. Les surfaces privées ou publiques à usage collectif peuvent être aménagées sur la toiture des constructions basses.

Art. 13. – Taux d'espace vert ou de détente minimum

1. Le taux d'espace vert ou de détente minimum est fixé comme suit:

- a) sous-secteur 2.2 35%
- b) sous-secteur 2.3 40%

2. Pour les parcelles ou groupes de parcelles dont la surface excède 2000 m², la moitié au moins de la surface aménagée en espace vert ou de détente est constituée d'un sol en pleine terre.

3. Dans le secteur 3, le taux d'espace vert ou de détente minimum est fixé conformément aux plans localisés de quartier, établis de préférence sur la base des plans directeurs de quartier.

TITRE III

Dispositions finales

Art. 14. – Dérogations

1. Le Conseil d'Etat ou le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement peuvent exceptionnellement, avec l'accord du Conseil municipal dans le cadre de plans d'affectation, ou du Conseil administratif en matière d'autorisation de construire, déroger aux dispositions du présent règlement lorsqu'une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments l'exige impérieusement.

2. L'octroi d'une dérogation au sens de l'alinéa 1^{er} est mentionné lors de la publication dans la *Feuille d'avis officielle*, soit du plan d'affectation du sol spécial dérogeant au présent règlement avec l'accord du Conseil municipal, soit de l'autorisation de construire, lorsque celle-ci ne découle pas d'un tel plan.

Art. 15

1. Le présent règlement entre en vigueur le jour qui suit la publication dans la *Feuille d'avis officielle* de l'arrêté d'approbation du Conseil d'Etat.

Annexes mentionnées



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Département de l'aménagement,
de l'équipement et du logement

Le Conseiller d'Etat

DAEL - Présidence

Rue David-Bufo AME

Case postale 1000, 1001, 1002, 1003, 1004, 1005, 1006, 1007, 1008, 1009, 1010, 1011, 1012, 1013, 1014, 1015, 1016, 1017, 1018, 1019, 1020, 1021, 1022, 1023, 1024, 1025, 1026, 1027, 1028, 1029, 1030, 1031, 1032, 1033, 1034, 1035, 1036, 1037, 1038, 1039, 1040, 1041, 1042, 1043, 1044, 1045, 1046, 1047, 1048, 1049, 1050, 1051, 1052, 1053, 1054, 1055, 1056, 1057, 1058, 1059, 1060, 1061, 1062, 1063, 1064, 1065, 1066, 1067, 1068, 1069, 1070, 1071, 1072, 1073, 1074, 1075, 1076, 1077, 1078, 1079, 1080, 1081, 1082, 1083, 1084, 1085, 1086, 1087, 1088, 1089, 1090, 1091, 1092, 1093, 1094, 1095, 1096, 1097, 1098, 1099, 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106, 1107, 1108, 1109, 1110, 1111, 1112, 1113, 1114, 1115, 1116, 1117, 1118, 1119, 1120, 1121, 1122, 1123, 1124, 1125, 1126, 1127, 1128, 1129, 1130, 1131, 1132, 1133, 1134, 1135, 1136, 1137, 1138, 1139, 1140, 1141, 1142, 1143, 1144, 1145, 1146, 1147, 1148, 1149, 1150, 1151, 1152, 1153, 1154, 1155, 1156, 1157, 1158, 1159, 1160, 1161, 1162, 1163, 1164, 1165, 1166, 1167, 1168, 1169, 1170, 1171, 1172, 1173, 1174, 1175, 1176, 1177, 1178, 1179, 1180, 1181, 1182, 1183, 1184, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1195, 1196, 1197, 1198, 1199, 1200, 1201, 1202, 1203, 1204, 1205, 1206, 1207, 1208, 1209, 1210, 1211, 1212, 1213, 1214, 1215, 1216, 1217, 1218, 1219, 1220, 1221, 1222, 1223, 1224, 1225, 1226, 1227, 1228, 1229, 1230, 1231, 1232, 1233, 1234, 1235, 1236, 1237, 1238, 1239, 1240, 1241, 1242, 1243, 1244, 1245, 1246, 1247, 1248, 1249, 1250, 1251, 1252, 1253, 1254, 1255, 1256, 1257, 1258, 1259, 1260, 1261, 1262, 1263, 1264, 1265, 1266, 1267, 1268, 1269, 1270, 1271, 1272, 1273, 1274, 1275, 1276, 1277, 1278, 1279, 1280, 1281, 1282, 1283, 1284, 1285, 1286, 1287, 1288, 1289, 1290, 1291, 1292, 1293, 1294, 1295, 1296, 1297, 1298, 1299, 1300, 1301, 1302, 1303, 1304, 1305, 1306, 1307, 1308, 1309, 1310, 1311, 1312, 1313, 1314, 1315, 1316, 1317, 1318, 1319, 1320, 1321, 1322, 1323, 1324, 1325, 1326, 1327, 1328, 1329, 1330, 1331, 1332, 1333, 1334, 1335, 1336, 1337, 1338, 1339, 1340, 1341, 1342, 1343, 1344, 1345, 1346, 1347, 1348, 1349, 1350, 1351, 1352, 1353, 1354, 1355, 1356, 1357, 1358, 1359, 1360, 1361, 1362, 1363, 1364, 1365, 1366, 1367, 1368, 1369, 1370, 1371, 1372, 1373, 1374, 1375, 1376, 1377, 1378, 1379, 1380, 1381, 1382, 1383, 1384, 1385, 1386, 1387, 1388, 1389, 1390, 1391, 1392, 1393, 1394, 1395, 1396, 1397, 1398, 1399, 1400, 1401, 1402, 1403, 1404, 1405, 1406, 1407, 1408, 1409, 1410, 1411, 1412, 1413, 1414, 1415, 1416, 1417, 1418, 1419, 1420, 1421, 1422, 1423, 1424, 1425, 1426, 1427, 1428, 1429, 1430, 1431, 1432, 1433, 1434, 1435, 1436, 1437, 1438, 1439, 1440, 1441, 1442, 1443, 1444, 1445, 1446, 1447, 1448, 1449, 1450, 1451, 1452, 1453, 1454, 1455, 1456, 1457, 1458, 1459, 1460, 1461, 1462, 1463, 1464, 1465, 1466, 1467, 1468, 1469, 1470, 1471, 1472, 1473, 1474, 1475, 1476, 1477, 1478, 1479, 1480, 1481, 1482, 1483, 1484, 1485, 1486, 1487, 1488, 1489, 1490, 1491, 1492, 1493, 1494, 1495, 1496, 1497, 1498, 1499, 1500, 1501, 1502, 1503, 1504, 1505, 1506, 1507, 1508, 1509, 1510, 1511, 1512, 1513, 1514, 1515, 1516, 1517, 1518, 1519, 1520, 1521, 1522, 1523, 1524, 1525, 1526, 1527, 1528, 1529, 1530, 1531, 1532, 1533, 1534, 1535, 1536, 1537, 1538, 1539, 1540, 1541, 1542, 1543, 1544, 1545, 1546, 1547, 1548, 1549, 1550, 1551, 1552, 1553, 1554, 1555, 1556, 1557, 1558, 1559, 1560, 1561, 1562, 1563, 1564, 1565, 1566, 1567, 1568, 1569, 1570, 1571, 1572, 1573, 1574, 1575, 1576, 1577, 1578, 1579, 1580, 1581, 1582, 1583, 1584, 1585, 1586, 1587, 1588, 1589, 1590, 1591, 1592, 1593, 1594, 1595, 1596, 1597, 1598, 1599, 1600, 1601, 1602, 1603, 1604, 1605, 1606, 1607, 1608, 1609, 1610, 1611, 1612, 1613, 1614, 1615, 1616, 1617, 1618, 1619, 1620, 1621, 1622, 1623, 1624, 1625, 1626, 1627, 1628, 1629, 1630, 1631, 1632, 1633, 1634, 1635, 1636, 1637, 1638, 1639, 1640, 1641, 1642, 1643, 1644, 1645, 1646, 1647, 1648, 1649, 1650, 1651, 1652, 1653, 1654, 1655, 1656, 1657, 1658, 1659, 1660, 1661, 1662, 1663, 1664, 1665, 1666, 1667, 1668, 1669, 1670, 1671, 1672, 1673, 1674, 1675, 1676, 1677, 1678, 1679, 1680, 1681, 1

1211 Geneva, PK

AMENAGEMENT, CONSTRUCTIONS ET VOIRIE					
19 AVR. 2005			Présidence Direction dpt		
			Org. constructions		
			Exp. publica voirie		
CF	NO	MR	CM	Dossier adm.	
	PRC		PRC	PRC	PRC
	capit.	réponse	rapport	rapport	rapport
	élaborée				
2-37					
A2)					
2-37					

Monsieur

Christian FERRAZINO

Conseiller administratif en charge du
département municipal de l'aménagement, des
constructions et de la voirie
Rue de l'Hôtel-de-Ville 4
Case postale

1211 GENEVE 3

Genève, le 18 avril 2005

Concerne : plan d'utilisation du sol

Monsieur le Conseiller administratif,

Je me réfère à votre courrier du 23 mars dernier, par lequel vous me communiquez le projet de plan cité en marge, dans la version qui devrait être soumise prochainement à l'approbation du conseil municipal de votre commune, puis du Conseil d'Etat.

Comme vous le relevez à juste titre, ce projet tient compte, dans une large mesure, des observations que mon département avait formulées dans un courrier du 4 novembre 1998, juste avant l'enquête publique.

Il apparaît néanmoins que certaines précisions doivent encore être apportées, notamment en ce qui concerne les rapports entre cet instrument et les plans directeurs communaux de quartier ainsi que les plans localisés de quartier, afin que ce projet soit tout à fait compatible avec le droit cantonal et puisse par la suite être adopté sans difficulté par le Conseil d'Etat.

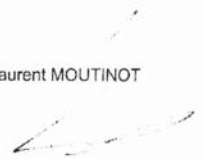
Vous trouverez en annexe la liste des amendements que mon département souhaite apporter à ce projet de PUS et à son règlement, ainsi qu'un commentaire article par article, explicitant les considérations sur lesquelles reposent ces amendements.

Comme vous pourriez le constater, ces amendements revêtent un caractère essentiellement technique, et ne remettent donc pas en cause l'important travail de fond jusqu'ici accompli par les commissions du Conseil Municipal, mais au contraire l'améliorent, raison pour laquelle j'espère que ce dernier, auquel vous voudrez bien communiquer ces amendements, pourra y donner suite.

Enfin, mon département relève une certaine difficulté à évaluer le degré de concordance, au niveau des effets, entre le découpage résultant de la version du PUS mise à l'enquête publique en de 1998 et celui aujourd'hui proposé. Par ailleurs, il serait souhaitable que les définitions (cf. art 3 principalement, relative à la définition des surfaces brutes de plancher) soient autant que possible en harmonie avec celles en usage au niveau cantonal ou fédéral, afin d'éviter d'éventuels litiges ultérieurs.

En vous souhaitant bonne réception de ces documents, je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller administratif, à l'assurance de ma considération distinguée.

Laurent MOUTINOT



Projet de règlement général relatif aux plans d'utilisation du sol

S'agissant du plan proprement dit, en application de l'art. 15G LExt, il paraît a priori nécessaire de sortir de son périmètre tous les secteurs où un PLQ a été adopté depuis moins de 5 ans, en les incluant dans la partie « *hors du champ d'application* » figurant dans la légende du projet de PUS.

La question de savoir si cet exercice a été effectué, de même que celle qui consiste à déterminer si les modifications survenues depuis l'enquête publique de 1998, notamment la réorganisation des secteurs et pourcentages visé à l'art. 7, nécessitent la réouverture ou non de celle-ci, n'ont pas été examinées.

Commentaire article par article

Ad art. 1, alinéa 3, 2ème phrase

Selon cette disposition, la réglementation fixée par le PUS devrait notamment tenir compte *« des objectifs en matière d'habitat, de transports, de voies de communication, d'équipement et de distribution d'énergie résultant du plan directeur cantonal, du plan directeur communal et des plans directeurs de quartiers établis par la Ville de Genève »*.

Cette formulation pose quelques questions de forme.

S'agissant du plan directeur cantonal, il en existe un, qui est en force et auquel le PUS, en tant que plan d'affectation spécial, est tenu de se conformer (cf. art. 9 LAT et 11A, alinéa 1 LaLAT). Dire que le PUS doit tenir compte de cet instrument est donc logique.

En revanche, il n'existe, à l'heure actuelle pas de plan directeur communal de la Ville de Genève, ni de plan directeur localisé (sauf celui portant le n° 29413 du Bout-du-Monde, approuvé par le Conseil d'Etat le 24.11.04), ayant suivi toute la procédure décrite par l'art. 11bis LaLAT et qui soit donc susceptible de produire les effets visés à l'alinéa 8 de cette disposition, à savoir force obligatoire pour le Conseil d'Etat et la commune.

Partant, d'aucuns ne manqueront pas d'objecter, dans le cadre d'un recours, que le PUS ne peut être adopté avant que ces instruments n'aient été adoptés en bonne et due forme, selon un argument déjà vu pour contrer certains plans de zone.

Par ailleurs, la LaLAT donne également à l'Etat, plus précisément au DAEL, la possibilité d'établir des plans directeurs localisés. Dans cette hypothèse, on ne voit pas pourquoi le PUS ne devrait pas tenir compte de ces derniers, alors qu'il le devrait lorsque c'est la commune qui les a initiés, ce qui ressort de la formulation usitée : *« elle tient compte... des objectifs... résultant des plans directeurs de quartier établis par la Ville de Genève »*. Quid de ceux établis par le DAEL ? S'ils ont été adoptés, ils sont pourtant obligatoires au même titre que ceux établis par la Ville de Genève.

Pour éviter ces problèmes qui paraissent superflus, cette phrase pourrait être reformulée de la manière suivante :

“Elle tient compte de la situation existante et des objectifs.....fixés par les instruments de planification directrice (Plan directeur cantonal, communal ou de quartier) en force au moment de l'adoption du présent plan».

Ad art. 2, alinéa 4, dernière phrase

L'application des plans d'affectation spéciaux définis par l'article 13 LaLAT serait réservée « dans la mesure où le préavis municipal a été favorable ».

A l'évidence, l'objectif poursuivi par cette disposition consiste à tenter de résoudre un éventuel conflit d'instruments d'aménagement du territoire. On songe, en particulier au conflit pouvant exister entre l'instrument du PUS et celui du plan localisé de quartier (PLQ).

A priori, ce n'est pas le rôle d'un PUS, ni de tout autre plan d'affectation du sol, que d'essayer de résoudre ce type de question, qui devrait avoir été réglée par le législateur cantonal.

Toutefois, force est de constater que ce dernier, s'il a entrevu le problème, n'a réussi à mettre en place qu'un système rustique, à savoir celui de l'article 15 G LExt. Au fond, le législateur semble avoir formé le vœu - pieux - qu'aucun territoire ne devrait faire l'objet à la fois d'un PUS et d'un PLQ, mais sans exclure pour autant cette possibilité, ce qui, au demeurant, n'a pas lieu d'être, la fonction de ces plans étant différente.

L'art. 15 G LExt interdit d'élaborer un PUS lorsqu'un PLQ est en cours d'élaboration et interdit de mettre à l'enquête publique un projet de PUS dans un délai de moins de 5 ans suite à l'adoption d'un PLQ, ce qui ne résout pas le problème. Cette disposition ne fait toutefois « qu'établir une priorité d'ordre procédural qui tend à éviter qu'un projet de construction ne soit bloqué pendant une période indéterminée suite à la mise à l'enquête successive de plusieurs types de plans (...), mais ne règle pas, par contre, les relations devant exister entre le PUS et le PLQ après l'expiration du délai d'attente de 5 ans fixé par l'article 15 G LExt ou lorsque l'adoption d'un PUS précède la mise à l'enquête d'un PLQ » (avis de droit de Me Manfrini du 4 novembre 1988, p. 17).

Ces options procédurales, qui reviennent à favoriser un instrument, à savoir le PLQ, au détriment d'un autre (le PUS), sont, en outre, de nature à semer une certaine confusion, donnant à penser que l'instrument du PLQ serait, en quelque sorte un instrument de rang supérieur au PUS, alors qu'il n'en est rien.

C'est, en effet, le lieu de rappeler que les PUS s'insèrent au niveau intermédiaire de la planification, c'est-à-dire entre les plans de zone (art. 12 ss LaLAT) et les PLQ (art. 1 ss LExt), qui réglementent respectivement l'affectation générale du territoire et la planification de détail d'un territoire restreint¹. Le PUS ne change donc en rien l'affectation d'une parcelle² et ne doit pas avoir pour effet de revenir sur le régime des zones qui régit le secteur en cause.

Concrètement, cela signifie que les PUS doivent être conformes au Plan directeur cantonal et aux plans de zone qui régissent les parcelles comprises dans leur périmètre.

¹ MGC 1981 35/III 3543.

² ATA du 26.08.2003, cons. 4 b), p. 10

En revanche, ce sont les PLQ qui se doivent d'être conformes aux PUS, et non l'inverse. Quand bien même la jurisprudence n'a encore jamais formellement tranché cette question, on ne peut que partager l'avis de Me Manfrini, selon lequel : *"le fait que les PUS soient adoptés par les communes alors que les PLQ relèvent de la compétence du Conseil d'Etat n'est pas un obstacle en soi à la soumission des PLQ aux règles posées par les PUS"*. Ainsi, *"lorsque le Conseil d'Etat adopte un PLQ, il doit en principe respecter la réglementation communale"* (avis de droit précité, p. 18).

Dans la mesure où le législateur n'ayant pas réglé à satisfaction le conflit potentiel qui peut exister entre un PUS et un PLQ, il paraît légitime que ledit PUS tente de le résoudre, mais de manière « minimaliste », en évitant autant que possible de se substituer au législateur par l'ajout d'exigences non prévues par la loi.

A cet égard, la formulation qui consiste à dire que l'application des plans d'affectation spéciaux définis par l'article 13 LaLAT serait réservée *« dans la mesure où le préavis municipal a été favorable »* n'est pas acceptable, dans la mesure où elle concerne tous les PLQ, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur du futur PUS, conformes ou non à celui-ci.

La solution proposée revient à donner au Conseil municipal la faculté de décider, a posteriori dans le cas des PLQ déjà en force, des PLQ à considérer comme « valides » et des PLQ que le PUS invaliderait de facto, ce qui n'apparaît pas conforme au droit cantonal supérieur.

Au fond, si un PLQ est conforme au PUS, il n'y a pas de conflit entre ces deux instruments et donc pas de raison de trouver dans le règlement du PUS de normes traitant de la manière dont le PLQ a été adopté, avec ou sans accord du Conseil municipal.

Il n'y a conflit entre ces deux instruments que s'il est établi qu'un PLQ n'est pas conforme au PUS, étant précisé que dans le cas inverse, c'est en principe au PLQ de s'adapter.

Dans l'hypothèse où le PLQ « conflictuel » est antérieur au PUS et se trouve donc en vigueur au moment de l'entrée en force dudit PUS, ce dernier ne peut en aucun cas l'invalider, formellement du moins. Dès lors que l'art. 146 LCI consacre l'impossibilité de remettre en cause le bien-fondé de ce PLQ, ce dernier doit être considéré comme valable et ne peut être « invalidé » par le PUS, sous prétexte que le préavis du Conseil municipal aurait été négatif. Au demeurant, l'art. 146 LCI ne fait que reprendre une règle générale de jurisprudence qui veut qu'il n'y a en principe pas lieu, dans le cadre d'un recours dirigé contre une autorisation de construire, de revenir à titre préjudiciel sur le bien-fondé du plan d'affectation du sol qui régit le secteur en cause³.

Ce n'est que dans l'hypothèse où, suite à l'entrée en vigueur du PUS, le Conseil d'Etat s'approprierait à adopter un PLQ non conforme à celui-ci, situation prévue par l'art. 14 du règlement du PUS qui envisage l'octroi de dérogations *« avec l'accord du Conseil administratif dans le cadre de plans d'affectation »*, que l'intervention du Conseil municipal pourrait peut-être avoir un sens. Dans ce cas de figure, ledit Conseil municipal se verrait accorder, en quelque sorte, le droit d'octroyer une dérogation au PUS dans le cadre d'un PLQ particulier. A noter que le préavis du conseil municipal serait alors donné sous forme de délibération soumise à référendum facultatif, tandis que l'octroi de la dérogation devrait avoir lieu par voie de résolution non soumise à référendum, puisque cette dernière décision ne figure pas dans la liste des objets figurant à l'art. 30 LAC.

³

En cas de refus du Conseil municipal, le Conseil d'Etat aurait néanmoins la possibilité d'adopter ledit PLQ, à charge pour la commune ou les particuliers de faire valoir le grief de non-conformité du PLQ au PUS et à charge pour le Conseil d'Etat, puis le Tribunal administratif, de trancher à son tour cette question ! Si personne ne recourt et que le PLQ entre en force, l'on se retrouve alors dans la même situation que pour les PLQ préexistants avant l'entrée en vigueur du PUS.

En bref, il ne revient pas à un PUS de faire le tri des PLQ valables. La mention « *dans la mesure où le préavis municipal a été favorable* », figurant à la seconde phrase de l'art. 2, alinéa 4 n'apparaît pas conforme au droit cantonal supérieur dans la mesure où elle vise indistinctement tous les PLQ et pourrait aboutir, en fin de compte, à remettre en cause les PLQ existants.

Nous suggérons dès lors de modifier l'art. 2, alinéa 4 2^{ème} phrase de la manière suivante :

« Il en va de même des plans d'affectation spéciaux définis par l'art. 13 LaLAT ».

Ad art. 7, alinéa 2

Le règlement du PUS s'en remettrait, pour l'affectation des terrains compris dans le secteur 3, aux seuls PLQ « **établis sur la base des plans directeurs de quartier élaborés par la Ville de Genève** » ; il est ensuite également « **tenu compte du périmètre retenu par une étude d'aménagement du quartier** ».

Le PUS, en zone de développement, imposerait donc aux plans de quartier d'être établis sur la base de plans directeurs préalablement adoptés, lesquels, de surcroît devraient avoir été élaborés par la Ville de Genève.

Si l'instrument du PUS peut influencer, par les lignes directrices qu'il instaure, sur un PLQ à établir dans un secteur donné, en revanche, il ne saurait cependant contenir des prescriptions de nature procédurale en matière d'adoption des PLQ, encore moins obliger ces derniers à reposer sur des plans directeurs en force.

C'est le lieu de préciser que le législateur cantonal, en créant l'instrument du plan directeur communal ou directeur de quartier, a simplement voulu donner suite à une demande des communes tendant à ce que les instruments de planification directrice usuellement utilisés aient une valeur légale. Il s'est volontairement gardé d'introduire une « couche » supplémentaire dans la planification nécessaire en vue de l'obtention d'une autorisation de construire.

Cela ressort très clairement de l'exposé des motifs du projet de loi à l'origine de cet art. 11 bis LaLAT :

« Les plans directeurs localisés ont le caractère d'un outil de travail consensuel liant les autorités entre elles. Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument formel d'aménagement du territoire, venant s'ajouter à ceux existants, pouvant être invoqué par des tiers dans le cadre de la procédure d'adoption des plans d'affectation du sol et donc susceptible de retarder ce dernier type de procédure, ce qu'il convient bien entendu d'éviter »⁴.

Cette nouvelle disposition répondait à une demande des communes de « *conférer une reconnaissance juridique à des plans qui permettent aux communes, dans le cadre fixé par le plan directeur cantonal, d'engager une réflexion sur l'affectation de leur territoire ainsi que sur les décisions à prendre relevant de leur domaine de compétences, telles que l'acquisition*

de terrains, l'aménagement de la voirie communale et des cheminements piétonniers, et la réalisation d'équipements de proximité »⁵, alors que deux tentatives précédentes allant dans ce sens avaient échoué en 1985 (projet de loi 5717) et en 1997 (projet de loi 7692).

Bien au contraire, le législateur avait alors en tête d'accélérer la procédure d'adoption des PLQ, en partant de l'idée que celle-ci était susceptible d'être plus rapidement conduite si lesdits PLQ reposaient sur des plans directeurs établis « à froid », et non pas sous la pression d'une demande d'autorisation de construire, comme c'est souvent le cas pour les PLQ.

Tel est l'esprit notamment poursuivi par l'article 6, alinéa 4 LGZD, qui dispense les PLQ d'enquête publique « en cas d'accord des propriétaires concernés et lorsque le périmètre du projet de plan localisé de quartier est compris dans celui d'un plan directeur de quartier en force depuis moins de 10 ans ». Dans cette hypothèse, l'enquête publique est alors facultative.

En résumé, si un PLQ se doit de respecter les options de l'éventuel plan directeur de quartier (PDQ) qui régit le secteur en cause (que ledit PDQ ait été établi par le DAEL ou par la Ville), ceci en vertu de la force obligatoire que l'article 11bis, alinéa 8 LaLAT confère à cet instrument, en revanche, le législateur n'a pas entendu subordonner l'adoption d'un PLQ à celle, préalable, d'un PDQ.

Il n'appartient dès lors pas à un PUS de réglementer le rapport devant exister entre ces deux instruments d'aménagement du territoire et de contrecarrer ainsi la volonté du législateur cantonal. Par ailleurs, une telle disposition va au-delà du champ d'application des PUS, tel qu'il est précisé par les articles 15A ss LExt.

Enfin, la référence faite par cette même disposition au « **périmètre retenu par une étude d'aménagement du quartier** », apparaît contradictoire avec la notion précitée de PDQ. Elle est par ailleurs un peu délicate à gérer, vu que cet outil n'a pas de forme juridique précise.

S'il ne pouvait pas être possible d'éradiquer toute référence à ces instruments, nous suggérons toutefois d'atténuer la portée de cette disposition, par exemple de la manière suivante :

« Dans le secteur 3, l'affectation est fixée conformément aux plans localisés de quartier, lesquels seront, de préférence, établis sur la base d'un plan directeur de quartier ou d'une étude d'aménagement du secteur. Les terrains en zone de développement sont affectés en priorité au logement. Des activités peuvent être autorisées en des lieux qui s'y prêtent pour autant que 80% au moins des surfaces brutes de plancher supplémentaires soient affectées au logement ».

Ad art. 13. alinéa 3

Cette disposition devrait être reformulée de la manière suivante :

« Dans le secteur 5, le taux d'espace vert ou de détente minimum est fixé conformément aux plans localisés de quartier, établis de préférence sur la base de plans directeurs de quartier ».

Ceci en lieu et place de « ...établis sur la base de plans directeur de quartiers élaborés par la ville de Genève », pour les motifs plus avant évoqués par d'autres dispositions reprenant ce même type de formule.

⁵ MGC 2001 41/VIII 7364

Ad art. 14

Cette disposition apparaît mal conçue pour les cas où un projet de plan d'affectation du sol en voie d'adoption dérogerait au PUS. Dans cette hypothèse, c'est le Conseil d'Etat, autorité qui adopte le plan d'affectation spécial, et non pas le département, qui octroie cette dérogation. De même, il paraît superflu d'exiger du département que pour chaque autorisation découlant dudit plan la dérogation doive être mentionnée.

Cette disposition devrait dès lors utilement être ainsi modifiée :

« 1 Le Conseil d'Etat ou le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement peuvent exceptionnellement, avec l'accord du Conseil municipal dans le cadre de plans d'affectation ou du Conseil administratif en matière d'autorisation de construire, déroger aux dispositions du présent règlement lorsqu'une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments l'exige impérieusement.

2 L'octroi d'une dérogation au sens de l'alinéa 1^{er} est mentionné lors de la publication dans la Feuille d'Avis officielle soit du plan d'affectation du sol spécial dérogeant au présent règlement avec l'accord du Conseil municipal, soit de l'autorisation de construire, lorsque celle-ci ne découle pas d'un tel plan».

Projet de règlement général relatif aux plans d'utilisation du sol

LISTE DES AMENDEMENTS

Ad art. 1, alinéa 3, 2ème phrase

Elle tient compte de la situation existante et des objectifs en matière d'habitat, de transports, de voies de communication, d'équipement et de distribution d'énergie, fixés par les instruments de planification directrice (Plan directeur cantonal, communal ou de quartier) en force au moment de l'adoption du présent plan.

Ad art. 2, alinéa 4, dernière phrase

Il en va de même des plans d'affectation spéciaux définis par l'art. 13 LaLAT .

Ad art. 7, alinéa 2

Dans le secteur 3, l'affectation est fixée conformément aux plans localisés de quartier, lesquels seront, de préférence, établis sur la base d'un plan directeur de quartier ou d'une étude d'aménagement du secteur. Les terrains en zone de développement sont affectés en priorité au logement. Des activités peuvent être autorisées en des lieux qui s'y prêtent pour autant que 80% au moins des surfaces brutes de plancher supplémentaires soient affectées au logement.

Ad art. 13, alinéa 3

Dans le secteur 5, le taux d'espace vert ou de détente minimum est fixé conformément aux plans localisés de quartier, établis de préférence sur la base de plans directeurs de quartier .

Ad art. 14

1 Le Conseil d'Etat ou le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement peuvent exceptionnellement, avec l'accord du Conseil municipal dans le cadre de plans d'affectation ou du Conseil administratif en matière d'autorisation de construire, déroger aux dispositions du présent règlement lorsqu'une utilisation plus judicieuse du sol ou des bâtiments l'exige impérieusement.

2 L'octroi d'une dérogation au sens de l'alinéa 1^{er} est mentionné lors de la publication dans la Feuille d'Avis officielle soit du plan d'affectation du sol spécial dérogeant au présent règlement avec l'accord du Conseil municipal, soit de l'autorisation de construire, lorsque celle-ci ne découle pas d'un tel plan.