

Droit
de la propriété

Planification territoriale

Droit fédéral et spécificités cantonales

François Bellanger
Jacques Dubey
Jacques Fournier
Christine Guy-Ecabert
Jacques Haldy
Michel Hottelier

Edité par
Bénédict Foëx

 UNIVERSITÉ
DE GENÈVE
FACULTÉ DE DROIT

Schulthess §
ÉDITIONS ROMANDES


Collection
Genevoise

Bénédict Foëx (éd.)

Planification territoriale



Droit de la propriété

Planification territoriale

Droit fédéral et spécificités cantonales

François Bellanger
Jacques Dubey
Jacques Fournier
Christine Guy-Ecabert
Jacques Haldy
Michel Hottelier

Edité par
Bénédict Foëx



Chambre genevoise immobilière

Schulthess § 2013
ÉDITIONS ROMANDES

Information bibliographique: «Die Deutsche Bibliothek».

Die Deutsche Bibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse «<http://dnb.ddb.de>».

Tous droits réservés. Toute traduction, reproduction, représentation ou adaptation intégrale ou partielle de cette publication, par quelque procédé que ce soit (graphique, électronique ou mécanique, y compris photocopie et microfilm), et toutes formes d'enregistrement sont strictement interdites sans l'autorisation expresse et écrite de l'éditeur.

© Schulthess Médias Juridiques SA, Genève · Zurich · Bâle 2013
ISBN 978-3-7255-6790-4
ISSN Collection genevoise: 1661-8963

www.schulthess.com

Sommaire

Avant-propos	5
Sommaire	9
Table des abréviations.....	11
CHRISTINE GUY-ECABERT, <i>Professeure à l'Université de Neuchâtel</i>	
Zoom, grand angle et mise au point sur les plans territoriaux	23
MICHEL HOTTELIER, <i>Professeur à l'Université de Genève</i>	
Les droits octroyés par la Constitution fédérale et par la CEDH en matière de planification territoriale	47
FRANÇOIS BELLANGER, <i>Professeur à l'Université de Genève, avocat</i>	
Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève.....	85
JACQUES DUBEY, <i>Professeur à l'Université de Fribourg</i>	
De la libre disposition à la disponibilité du sol Une analyse à la lumière du droit fédéral en projet	113
JACQUES FOURNIER, <i>Docteur en droit, avocat et notaire à Sion</i>	
L'aménagement du territoire en Valais L'après 11 mars 2012	145
JACQUES HALDY, <i>Professeur à l'Université de Lausanne, avocat</i>	
Les mesures de planification dans le canton de Vaud	167
Table des matières	195

Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève

FRANÇOIS BELLANGER¹

Professeur à l'Université de Genève, avocat

I. Introduction

Selon l'article 75, alinéa 1, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999², « la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire ». Tel qu'il est prévu par l'article 75 Cst., l'aménagement du territoire a deux composantes³, qu'il appartient aux cantons de mettre en œuvre⁴.

En premier lieu, le régime d'affectation du sol s'étend à tout le territoire et fixe une stricte séparation entre les terrains à bâtir et les terrains inconstructibles. Une pesée des intérêts entre la mise à disposition de terrains destinés à la construction, le maintien de surfaces agricoles suffisantes et les autres besoins d'utilisation du sol, d'une part, et une concentration des constructions dans des zones à bâtir desservies par des infrastructures adéquates et raisonnablement délimitées en fonction des besoins actuels ou prévisibles pour les quinze prochaines années, d'autre part, permettent une utilisation judicieuse

¹ Nous remercions Madame Aurélie GAVILLET, assistante à la Faculté de droit de l'Université de Genève qui a procédé à la mise au point de l'appareil critique de cet article. L'état des références et des liens Internet est au 12 novembre 2012.

² RS 101 ; « Cst. ».

³ Sur ce point, voir Peter TSCHANNEN, N° 1 ss *ad* articles 1 & 3 LAT, *in* : Heinz AEMISEGGER et al., *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Berne 1999 ; Pascal MAHON, N° 2 *ad* art. 75, *in* : Jean François AUBERT/Pascal MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich 2003.

⁴ Martin LENDI, N°24 *ad* art. 75 Cst., *in* : Bernhard EHRENZELLER/Philippe MASTRONARDI/Rainer J. SCHWEIZER/Klaus A. VALLENDER (éd.), *Die Schweizerische Bundesverfassung*, 2^e éd., Zurich 2009 ; Giovanni BIAGGINI, *BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG*, Zurich 2007, N°3 *ad* art. 75 Cst. ; MAHON (note 3), N°4-5 *ad* art. 75 Cst.

du sol comme une occupation rationnelle du territoire⁵ et évitent le gaspillage du sol⁶. En second lieu, l'aménagement du territoire impose la coordination des mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire⁷. L'aménagement du territoire tend sous cet angle à répartir de façon rationnelle les différents usages du sol⁸.

Au plan fédéral, la matière est régie par la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979⁹, laquelle est complétée par l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000¹⁰. La législation fédérale fixe, s'agissant des instruments d'aménagement, l'essence des plans directeurs et d'affectation du sol. Elle détermine leur portée et pose les exigences minimales s'agissant de leur adoption et, le cas échéant, des voies de droit qui s'y rapportent.

Ainsi, pour garantir une gestion cohérente de l'espace dans sa globalité, le système suisse est organisé selon une construction pyramidale, dans laquelle chacun des éléments (en particulier le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire) remplit une fonction spécifique. Les plans directeurs des cantons (art. 6-12 LAT) indiquent les moyens de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (art. 8 LAT). Les plans d'affectation (art. 14 ss LAT) règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14, al. 1, LAT) ; ils devront donc concorder avec les plans directeurs (art. 2, al. 1, et 9, al. 1, LAT). Quant à la procédure d'autorisation de construire, elle a pour fonction de contrôler la conformité des projets aux normes de la zone concernée ; elle concrétise le plan d'affectation de cas en cas. Les plans directeurs et les plans d'affectation se complètent : les premiers permettent de mettre en évidence les interdépendances en temps utile et dans toute leur ampleur ; ils doivent montrer comment il faut faire concorder les activités qui influent sur l'organisation du territoire, au niveau national, régional et cantonal. Les seconds règlent le mode d'utilisation de chaque parcelle, de façon contraignante pour les propriétaires¹¹.

Les lois cantonales genevoises concrétisant les principes de la LAT¹² sont la Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin

⁵ LENDI (note 4), N°26-27 *ad* art. 75.

⁶ Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, Genève 2011, N°1093.

⁷ Voir l'arrêt de principe ATF 116 Ib 265.

⁸ TANQUEREL (note 6), N° 1093.

⁹ RS 700 ; « LAT ».

¹⁰ RS 700.1 ; « OAT ».

¹¹ ATF 137 II 254, c. 3.1.

¹² Pour un aperçu des dispositions constitutionnelles genevoises concernant l'aménagement du territoire, voir Thierry TANQUEREL, *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Lausanne 1998, p. 25 ss. Le projet de Constitution de la République et canton de Genève, du 31 mai

1987¹³ ainsi que d'autres lois réglant des questions particulières d'aménagement, notamment la Loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957¹⁴ et la Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929¹⁵. L'application des mesures d'aménagement prévues par ces lois emporte, en outre, l'application des règles fixées dans la Loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977¹⁶ et la Loi sur la construction de logements d'utilité publique du 24 mai 2007¹⁷.

Dans le cadre posé par le droit fédéral, la législation cantonale prévoit un nombre significatif d'instruments d'aménagement du territoire. On peut les distinguer selon qu'ils sont des instruments traditionnels de l'aménagement du territoire, que l'on rencontre relativement uniformément en Suisse (plan directeur cantonal, plan d'affectation général, plan d'affectation spécial), ou des instruments typiquement genevois, non envisagés par le législateur fédéral lorsqu'il a édicté la LAT mais qui se conforment au cadre légal du droit fédéral (plan directeur localisé, plan d'utilisation du sol).

Nous présenterons successivement les plans directeurs existant au plan cantonal (II.), à savoir le plan directeur cantonal (PDC), les plans directeurs localisés (PDL), puis les plans d'affectation (III.), à savoir les plans généraux « de zone » et les plans spéciaux, au regard des plans localisés de quartier (PLQ) et des plans d'utilisation du sol (PUS). Nous mettrons en évidence à chaque étape les liens entre ces instruments et les procédures de déclassement.

II. Les plans directeurs

A. Le plan directeur cantonal

En vertu de l'article 6 LAT, les cantons doivent déterminer dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire et traduire ces orientations dans le plan directeur cantonal¹⁸.

A Genève, le plan directeur cantonal est élaboré par le département de l'urbanisme, en collaboration avec la Commission pour l'aménagement du ter-

2012, accepté en votation populaire le 14 octobre 2012 et qui entrera en vigueur le 1^{er} juin 2013, règle l'aménagement du territoire à ses articles 163 ss.

¹³ RS/GE L 1 30 ; « LaLAT ».

¹⁴ RS/GE L 1 35 ; « LGZD ».

¹⁵ RS/GE L 1 40 ; « LExt ».

¹⁶ RS/GE I 4 05 ; « LGL ».

¹⁷ RS/GE I 4 06 ; « LUP ».

¹⁸ TSCHANNEN (note 3), N° 16 ss *ad* art. 6 LAT.

ritoire (art. 3 et 4 LaLAT). Le projet de concept de l'aménagement cantonal et le projet de schéma directeur cantonal sont soumis à une large enquête publique et font l'objet d'une résolution du conseil municipal des communes (art. 5, al. 2 et 3, LaLAT). Le plan directeur cantonal est adopté par le Grand Conseil sous forme de résolution (art. 5, al. 4 et 5, LaLAT). Le plan directeur cantonal est ensuite approuvé par le Conseil fédéral, ce qui lui confère force obligatoire pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins (art. 11, al. 2, LAT).

Le Plan directeur cantonal 2015 (« PDC ») actuellement en vigueur a été adopté par le Grand Conseil en 2001 et a fait l'objet de deux mises à jour partielles par le Conseil d'Etat en 2006 et 2010¹⁹. Une révision du Plan directeur cantonal est par ailleurs en cours, en vue d'une adoption du Plan directeur cantonal 2030 (« PDCn 2030 »)²⁰.

Le second train de modifications, approuvé par le Conseil fédéral le 31 mai 2011, a notamment permis d'intégrer dans le plan directeur les mesures d'infrastructures prévues par la première Charte instituant le Projet d'agglomération²¹. Il s'agit d'une convention conclue entre les cantons de Vaud, Genève et la France afin de régler l'organisation de l'agglomération transfrontalière franco-suisse²². Elle porte sur l'urbanisation, la mobilité, le logement, l'économie, la formation, l'environnement, l'agriculture, la santé, le social et la culture et a pour objet d'assurer un développement équilibré de la région pour accueillir 200 000 habitants et 100 000 emplois supplémentaires à l'horizon 2030. Conclue en amont de la politique cantonale en vertu du mandat légal de collaboration entre autorités cantonales et régionales transfrontalières (art. 6, al. 4, et 7 LAT), cette convention a une légitimité entre les acteurs qu'elle lie, mais les postulats qu'elle contient doivent être traduits dans la planification directrice cantonale. Son intégration dans le plan directeur a permis au canton de Genève de bénéficier de financements prévus par la Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure du 6 octobre 2006²³, par la Loi fédérale sur l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire du 22 mars 1985²⁴, et son ordonnance du 7 novembre 2007²⁵.

¹⁹ La mise à jour partielle de 2010 par le Conseil d'Etat du plan directeur cantonal a modifié cinq fiches : 1.06 Projet d'agglomération, 2.08 Voies urbaines structurantes, 4.02 CEVA, 4.03 Desserte ferroviaire régionale, 4.04 Réseau de tram.

²⁰ Etat de Genève, Enjeux du PDCn 2030, disponible sur : http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/enjeux_plan_directeur_cantonal_2030-686-4991-11909.html.

²¹ Une deuxième version de celle-ci, tenant compte des études effectuées au niveau local dans des périmètres dits d'aménagement coordonné (PACA), a été adoptée le 28 juin 2012.

²² Les informations relatives au Projet d'agglomération sont disponibles sur le site internet de l'Etat de Genève à l'adresse http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/projet_agglomeration-877.html.

²³ RS 725.13 ; « LFIInfr ».

²⁴ RS 725.116.2 ; « LUMin ».

²⁵ RS 725.116.25 ; « OUMin ».

La révision du Plan directeur cantonal est par ailleurs en cours, en vue d'une adoption du Plan directeur cantonal 2030 (« PDCn 2030 ») en cours d'année 2012. Le projet de plan directeur a été mis à l'enquête publique au printemps 2011 ainsi qu'à la consultation des communes et des régions périphériques en fin d'année 2011. L'enjeu principal du PDCn 2030 est la construction de 50'000 logements à l'horizon 2030 dans le respect d'un développement durable, en menant une politique d'aménagement volontariste qui se fonde sur une approche globale et concertée au niveau de la région²⁶.

Compte tenu du fait qu'il n'a d'effets obligatoires que pour les autorités, le plan directeur cantonal ne peut pas faire l'objet d'un recours émanant de particuliers. Selon la jurisprudence, l'effet obligatoire du plan directeur porte en effet avant tout sur les éléments du plan directeur qui sont visés à l'article 8 LAT et qui en constituent le « contenu minimum » : la définition de la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité, ainsi que l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre. Dans ce contexte, le plan directeur ne doit pas être considéré comme un « pré-plan d'affectation » et sa force obligatoire ne s'étend pas aux éléments qui auraient pour objet de régler directement le mode d'utilisation du sol²⁷.

B. Les plans directeurs localisés (PDL)

Les plans directeurs localisés (PDL) sont une création genevoise, qui entrent dans la définition du plan directeur telle que donnée par le droit fédéral. Ils ont été intégrés dans la loi en 2002 afin de notamment confier aux communes un instrument d'aide à la décision dans les domaines relevant de leur compétence, tels que l'acquisition de terrains, l'aménagement de la voirie communale et des cheminements piétonniers, et la réalisation d'équipements de proximité. De manière plus générale, le législateur a considéré que la procédure d'élaboration et d'adoption des plans d'affectation du sol gagnera en efficacité et en rapidité, si un certain nombre de problèmes potentiels sont mis en évidence et aplanis « à froid », à l'issue d'une concertation pratiquée en amont de tout dossier concret, entre les autorités cantonales et municipales, avec une première consultation publique²⁸.

Les PDL font l'objet de l'article 10 LaLAT. De manière générale, les PDL fixent les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Ils doivent être compatibles avec le plan direc-

²⁶ Etat de Genève, Enjeux du PDCn 2030, http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/enjeux_plan_directeur_cantonal_2030-686-4991-11909.html.

²⁷ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_17/2008 du 13 août 2008, c. 4.1.

²⁸ Exposé des motifs à l'appui du PL 8548 modifiant la loi d'application de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, déposé au Secrétariat du Grand Conseil le 3 août 2001, p. 6-7.

teur cantonal (art. 10, al. 1, LaLAT). La loi distingue entre deux catégories de PDL, selon le périmètre qu'ils recouvrent (art. 10, al. 2, LaLAT) : le plan directeur communal (PDCom) et le plan directeur de quartier (PDQ).

L'élaboration d'un PDCom est obligatoire pour les communes, sauf pour les communes de moins de 1000 habitants qui peuvent en être dispensées. Le projet de PDCom est élaboré par la commune en liaison avec le département et la commission cantonale d'urbanisme (art. 10, al. 3, LaLAT). Le projet de PDCom est soumis à enquête publique puis, après synthèse des observations recueillies et la vérification de sa conformité au PDC, est adopté sous forme de résolution de la commune dans les 90 jours. Le PDCom est ensuite approuvé par le Conseil d'Etat dans un délai de 60 jours (art. 10, al. 5-7, LaLAT).

L'élaboration des PDQ est du ressort du département ou des communes. Les PDQ sont facultatifs, sauf dans le cas des périmètres d'aménagement coordonnés (PACA) prévus par le PDC, où ils doivent être préparés par le département. L'élaboration se fait en liaison avec la commune et la commission cantonale d'urbanisme, respectivement avec le département et ladite commission si l'élaboration du plan est initiée par la commune (art. 10, al. 4, LaLAT). La procédure d'enquête publique et d'adoption est similaire à celle valant pour les PDCom, hormis pour les plans situés dans le périmètre « Praille-Acacias-Vernets », qui font l'objet de règles particulières (art. 10, al. 11, LaLAT)²⁹.

Les PDL adoptés par une commune et approuvés par le Conseil d'Etat ont force obligatoire pour ces autorités. Aussi les autorités chargées de la planification d'affectation dans le périmètre des PDL doivent veiller à ne pas s'écarter sans motifs des orientations retenues par le plan directeur localisé.

En revanche, les PDL ne produisent aucun effet juridique à l'égard des particuliers, qui n'ont pas un droit de recours à leur encontre, que ce soit à titre principal ou à titre préjudiciel (art. 10, al. 8, LaLAT).

Selon la formule consacrée figurant tant dans les travaux préparatoires que dans la jurisprudence, « *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*

²⁹ Voir la Loi du 23 juin 2011 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (Loi 10788).

bien entendu d'éviter »³⁰. Les PDL sont conçus pour permettre d'accélérer les procédures subséquentes³¹.

Ainsi, la Chambre administrative a considéré que des recourants contre une autorisation de construire ne peuvent pas se prévaloir du fait que le PDCom prévoyait l'établissement d'un PLQ pour s'opposer à l'article 2, alinéa 2, LGZD qui permet de se dispenser d'un tel plan³². De même, l'argument selon lequel une modification des limites de zones serait nulle car élaborée simultanément et non postérieurement au PDQ n'est pas reçu³³. Face à ces griefs, le législateur a précisé en 2009 que l'adoption d'un plan d'affectation du sol n'est pas subordonnée à celle, préalable, d'un plan directeur localisé (art. 11, al. 1, LaLAT). Il s'agit donc d'un pur instrument de planification. Depuis que la jurisprudence et la loi ont clarifié ses relations avec les instruments de planification d'affectation et les autorisations de construire, son défaut ne ralentit pas le processus d'aménagement, à tout le moins sur le papier.

III. Les plans d'affectation

En aval de la démarche de planification directrice, l'autorité doit effectuer une démarche d'affectation qui a pour but de régler de manière contraignante l'utilisation du sol.

Le processus d'affectation se fait dans un premier temps de manière générale par la détermination des plans de zone, dans la mesure où les plans d'affectation délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14, al. 2, LAT). La planification d'affectation intervient ensuite de manière spécifique à l'échelle d'un périmètre déterminé, d'un quartier ou d'un projet, avec en particulier les plans localisés de quartier.

En vertu de l'article 33, alinéa 2, LAT, les plans d'affectation sont donc le premier objet de recours possible une fois la planification directrice établie. La question de la portée du contrôle juridictionnel sur les plans adoptés par l'autorité cantonale est réglée de manière claire en jurisprudence. Sachant que la délimitation des zones est une question qui relève surtout de la politique générale de l'aménagement du territoire³⁴, il est admis que le contrôle par le

³⁰ Exposé des motifs à l'appui du PL 8548 modifiant la loi d'application de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, déposé au Secrétariat du Grand Conseil le 3 août 2001, p. 8.

³¹ ATA/453/2011 du 20 juillet 2011, c. 7.

³² *Ibid.*

³³ ATA/74/2008 du 19 février 2008, c. 6.

³⁴ ATF 127 II 238, c. 3b/bb.

juge des choix opérés par le législateur ne saurait toucher aux pures questions d'opportunité, mais qu'il se limite à un examen de la légalité³⁵.

Nous traiterons successivement des plans généraux dits « de zone » (A.) et des plans spéciaux, plus particulièrement des plans localisés de quartier (B.).

A. Les plans généraux « de zone »

1. Les types de zones

L'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal est fixée par des plans généraux dits « de zones » (art. 12, al. 1, LaLAT).

Les zones sont de trois types : les zones ordinaires, les zones de développement et les zones protégées (art. 12, al. 2, LaLAT). Nous n'examinerons que les deux premières dans la présente étude.

a. Les zones ordinaires

Les zones ordinaires ont pour objet de définir l'affectation générale des terrains qu'elles englobent (art. 12, al. 3, LaLAT). Elles sont formées de la zone à bâtir, de la zone agricole, ainsi que des zones de hameaux, de bois et forêts et de verdure et de délaissement. La zone à bâtir est constituée notamment des zones 1 à 3, qui constituent le centre urbain et qui accueillent des grandes maisons destinées à l'habitation ainsi que des activités, de la zone 4, qui accueille des maisons à plusieurs logements, dans des régions moins urbanisées et les villages, et la zone 5 dite zone villas (art. 19, al. 1 à 3, LaLAT).

b. Les zones de développement

Les zones de développement ont pour objet de favoriser l'urbanisation, la restructuration de certains territoires, l'extension des villages ou de zones existantes et la création de zones d'activités publiques ou privées. 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, LaLAT).

Ces zones spéciales trouvent leur origine dans un projet de loi de 1956 créant un périmètre d'expansion de l'agglomération urbaine élaboré par le Conseil d'Etat. Dans son rapport relatif à ce périmètre, l'exécutif cantonal indiquait la nécessité de disposer d'espaces permettant la construction

³⁵ Arrêt du Tribunal fédéral 1P.444/2001 du 29 novembre 2001, c. 3b/bb.

d'immeubles tout en évitant la spéculation immobilière³⁶. Pour le Grand Conseil, il existait un lien étroit entre la création d'une zone de développement de l'agglomération urbaine et la politique de lutte contre la pénurie de logements. L'Etat avait ainsi une volonté claire d'éviter que la politique du logement ne soit entravée par une hausse excessive des prix des terrains.

Les amendements successifs apportés à cette loi ont consisté à veiller à ce que la création de la zone de développement de l'agglomération urbaine, en libérant des terrains en vue de la construction de logements, ne se traduise pas par une spéculation allant à fins contraires de la politique menée par l'Etat. Dans cette optique, un contrôle des prix des terrains en zone de développement a été introduit³⁷. De même, l'Etat a obtenu un droit de préemption légal sur les terrains dans cette zone. Ce droit de préemption, prévu à l'article 3 LGL, est destiné notamment à empêcher des opérations spéculatives qui seraient contraires au rôle de la zone de développement.

Le but des zones de développement est donc de maîtriser les prix des terrains situés dans ces zones afin de favoriser la construction de logements bon marché³⁸ tout en assurant une densification harmonieuse et raisonnable de certains secteurs du canton. Dans ce but, l'Etat contrôle le prix des terrains, le coût de construction des immeubles, le type de logements à construire, le prix de vente éventuel ou encore le montant du loyer futur des logements construits. La fixation des prix et loyers intervient sous la forme de directives administratives de l'Office cantonal du logement, ayant leur fondement à l'article 5 LGZD. Elles viennent d'être modifiées le 1^{er} octobre 2012 et sont accessibles sur internet³⁹.

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 parcelle⁴⁰. 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 ».

Le système des zones de développement est concrétisé par la LGZD. Selon son article 1, cette loi fixe « les conditions applicables à l'aménagement et

³⁶ Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève (MGC) 1956, p. 2022.

³⁷ MGC 1972, p. 412.

³⁸ MGC 1977, p. 2018.

³⁹ <http://www.ge.ch/logement/documentation/pratiques-administratives.asp>, rubrique « Professionnels de l'immobilier ».

⁴⁰ TANQUEREL (note 12), p. 252.

l'occupation rationnelles des zones de développement affectées à l'habitat, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire, ainsi que les conditions auxquelles le Conseil d'Etat peut autoriser l'application des normes d'une telle zone ». Ainsi, l'application des normes de la zone de développement est subordonnée, sous réserve d'exceptions, à l'approbation préalable par le Conseil d'Etat d'un plan localisé de quartier, d'un règlement de quartier et de conditions particulières, conformément à l'article 2 LGZD⁴¹. 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* » »⁴².

Ces besoins sont déterminés en fonction des exigences de l'aménagement du canton, notamment des besoins en logements abordables. Dans ce sens, lors de l'examen d'une demande d'application du régime de la zone de développement, l'article 5, alinéa 1, litt. c, LGZD impose au Conseil d'Etat de s'assurer que les bâtiments prévus par le projet « *répondent, par leur nombre, leur situation et leur type à un besoin d'intérêt général* ».

Le contrôle de ces différentes exigences est garanti par l'article 2, alinéa 1, LGZD. Selon cette disposition, la délivrance d'une autorisation de construire un immeuble selon les normes de la zone de développement est subordonnée à l'approbation préalable par le Conseil d'Etat de trois éléments, soit d'un plan localisé de quartier, conforme à l'article 3 LGZD, d'un règlement de quartier, prévu par l'article 4 LGZD⁴³, et des conditions particulières prévues par l'article 5 LGZD. Pour qu'une autorisation de construire soit délivrée, il ne suffit donc pas qu'un PLQ ait été adopté, il faut encore un projet concret avec un

⁴¹ ATA du 23 janvier 1991, en la cause *Commune de C.*, pp. 14-15.

⁴² Arrêt du Tribunal fédéral du 19 novembre 1975, en la cause *SI Perly Soleil*, in SJ 1976 545/553.

⁴³ Il est destiné à compléter le PLQ en fixant, entre autres, la répartition du coût de construction des voies publiques ainsi que les conditions spéciales éventuelles imposées aux propriétaires concernés. A défaut d'adoption d'un règlement particulier, selon l'article 3, alinéa 1, du Règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978 (RS/GE L 1 35.01 ; « RGZD »), l'autorité applique le règlement type qui figure à l'Annexe au règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement (RGZD2) (RS/GE L 1 35.04).

plan financier et technique qui permette la vérification des conditions financières par l'autorité et l'adoption éventuelle d'un règlement de quartier.

2. La procédure d'adoption des plans de zone

Les projets de modification des limites de zones émanent des autorités cantonales (département, Conseil d'Etat ou Grand Conseil) ou communales (art. 15A LaLAT). L'avant-projet de loi est soumis à enquête publique pendant 30 jours puis au préavis communal exprimé sous la forme d'une délibération du Conseil municipal. Celui-ci doit être donné dans les 60 jours. A défaut, le silence de la commune vaut approbation du projet (art. 16, al. 1 à 3, LaLAT). Si le préavis communal est négatif, le Conseil d'Etat doit auditionner le conseil administratif ou le maire de la commune (art. 16, al. 4, LaLAT). Le projet de loi est ensuite transmis au Grand Conseil et son dépôt annoncé par voie de publication. S'ensuit la procédure dite d'opposition pendant laquelle toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat dans un délai de 30 jours (art. 16, al. 5, LaLAT). Le Grand Conseil statue sur opposition et vote la loi, pour autant qu'il n'y ait pas apporté de modification qui justifie la réouverture de la procédure d'enquête publique respectivement d'opposition (art. 16, al. 6, LaLAT).

Conformément au droit fédéral, l'adoption de la modification de la limite de zone par le Grand Conseil peut faire l'objet d'un recours à la Chambre administrative de la Cour de justice dans un délai de 30 jours (art. 35, al. 1, LaLAT). Outre les personnes directement concernées, les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de 3 ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir, pour autant toutefois qu'elles aient préalablement utilisé la voie de l'opposition (art. 35, al. 3 et 4, LaLAT). Dans une décision récente, la Chambre administrative a jugé que l'ASLOCA n'a pas la qualité pour recourir au sens de cette disposition⁴⁴, contrairement par exemple au WWF ou à Patrimoine suisse. En ce qui concerne le contrôle judiciaire, il ne porte que sur la légalité du plan d'affectation, car les questions relevant de l'opportunité ont été examinées au stade de l'opposition devant le Grand Conseil, avec un plein pouvoir d'examen de cette autorité⁴⁵.

⁴⁴ ATA/50/2012 du 24 janvier 2012, c. 7.

⁴⁵ ATA/397/2009 du 25 août 2009, c. 3.

3. Les mesures liées à un changement de zone

La procédure de modification des limites de zones sert ainsi à concrétiser les grandes orientations prises dans la planification directrice, qu'il s'agisse de déclasser des périmètres en zone agricole ou industrielle afin d'y bâtir de nouveaux quartiers, ou de créer des zones de développement dans la couronne suburbaine. Les instruments de la suspension (a.) et de l'effet anticipé négatif (b.) permettent à l'autorité d'agir sur les projets de construction en cours sur les parcelles faisant l'objet de modifications des limites de zones. Les ratios obligatoires de logements permettent à l'Etat de contrôler le nombre et le type de logements construits dans les zones de développement (c.) et le droit de préemption légal (d.) permet quant à lui à l'Etat ou la commune concernée d'acquérir des terrains en zone de développement ou dans une zone à bâtir ayant fait l'objet d'un déclassement afin de réaliser ces objectifs.

a. *La suspension de demandes d'autorisation de construire*

Dans l'optique d'une utilisation judicieuse des zones à bâtir existantes, et compte tenu des réserves limitées de terrain à bâtir aux fins de construction de logements collectifs répondant aux besoins prépondérants d'intérêt général, les autorités chargées de la planification d'affectation, de même que le département dans l'octroi des autorisations de construire, doivent prendre les mesures nécessaires afin de promouvoir une utilisation rationnelle des réserves de terrains en 5^e zone de construction (art. 11, al. 2, LaLAT). En conséquence, hors du périmètre d'une zone à protéger ou d'un plan de site, le département peut suspendre l'instruction de toute demande d'autorisation préalable ou définitive de construire portant sur une ou plusieurs parcelles situées en 5^e zone dans un périmètre peu ou pas bâti de plus de 5 000 m², afin d'examiner, en collaboration avec la commune, si une mesure de densification est envisageable (art. 11, al. 3, LaLAT). Un périmètre peu ou pas bâti est un périmètre dont l'indice d'utilisation du sol n'excède pas 0,07 (art. 11, al. 7, LaLAT).

Après consultation de la commission d'urbanisme et de la commune, le département, dans le délai de suspension, présente un rapport au Conseil d'Etat afin que ce dernier puisse apprécier l'opportunité d'engager, en application de l'article 15A LaLAT, une procédure de modification des limites de zone permettant d'atteindre un indice d'utilisation du sol plus élevé. Si le Conseil d'Etat estime opportun l'engagement d'une telle procédure, le département refuse provisoirement la délivrance de l'autorisation de construire sollicitée en application de l'article 13B LaLAT (art. 11, al. 5, LaLAT).

Le délai de la suspension visée à l'alinéa 3 est limité à 6 mois au maximum, à compter du dépôt de la demande d'autorisation de construire. Dans l'hypothèse d'une mesure conservatoire subséquente prise en vertu de

l'article 13B LaLAT, la durée effective de cette suspension vient en déduction du délai prévu pour l'approbation du projet de modification du régime des zones par le Grand Conseil, suite à la décision du département de refuser provisoirement la délivrance de l'autorisation de construire sollicitée (art. 11, al. 6, LaLAT).

b. L'effet anticipé négatif

En utilisant la procédure dite d'effet anticipé négatif, le département peut refuser une autorisation de construire qui serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics alors même que dit projet serait conforme à la zone (art. 13B, al. 1, LaLAT). Selon la jurisprudence, il n'est pas nécessaire qu'il existe un plan d'affectation pour qu'un refus conservatoire puisse être opposé à un requérant. Il suffit que la construction envisagée paraisse de nature à contrecarrer les objectifs visés⁴⁶.

Dans un tel cas, l'adoption du nouveau plan d'affectation doit intervenir dans les 2 ans dès le refus d'autorisation de construire ; à défaut, le propriétaire reprend la libre disposition de ses droits (art. 13B, al. 2, LaLAT).

c. Les ratios obligatoires de logements

Depuis l'entrée en vigueur de la LUP le 31 juillet 2007, la LGDZ fixe en son article 4A le pourcentage de logements sociaux, respectivement d'utilité publique, dans le périmètre des plans. Celui-ci varie en fonction de la zone de base à laquelle la zone de développement s'est superposée, respectivement selon la date de la modification des limites de zones.

Les logements LUP se distinguent des logements que nous désignons comme sociaux au sens de la LGL en ce sens que leur assujettissement au régime du contrôle par le biais du taux d'occupation et du taux d'effort est illimité, ou dure au moins 50 ans, alors que le contrôle selon la LGL cesse en règle générale après 25 ans.

Dans les périmètres sis en zone de développement et dont la zone primaire est la zone villa, celui qui réalise des logements a le choix entre construire 30 % du programme en logement HM (habitations mixtes) ou en coopérative d'habitation, ou céder à titre onéreux 25 % du périmètre à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif pour y bâtir des LUP. Dans ce dernier cas, le prix de cession doit être admis par l'Etat dans les plans financiers (art. 4A, al. 1, LGZD).

⁴⁶ ATA/457/2010 du 29 juin 2010.

Dans les périmètres déclassés en zone de développement après le 1^{er} janvier 2007 et dont la zone primaire est la zone villa, celui qui réalise des logements a le choix entre construire 15 % du programme en logements HM ou en coopérative d'habitation et céder 15 % du périmètre à l'Etat, à une commune ou à une autre organisation sans but lucratif pour y bâtir des LUP ou céder à titre onéreux 25 % du périmètre à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif pour y bâtir des LUP (art. 4A, al. 2, LGZD).

Dans les périmètres sis en zone de développement et dont la zone primaire est la zone agricole, ainsi que dans le périmètre des communaux d'Ambilly (commune de Thônex), il est réalisé au moins 25 % du programme d'utilité publique et au moins 25 % du programme en logements HM, HLM (habitation à loyer modéré) ou en coopérative d'habitation. De plus, celui qui réalise des logements dans un tel périmètre peut être contraint de céder à titre onéreux à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, 25 % du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique (art. 4A, al. 3, LGZD).

L'article 4A LGZD prévoit ainsi non seulement l'affectation sociale d'une portion déterminée de la surface destinée au logement comprise dans le PLQ, mais impose en outre, exception faite de l'option exercée par le constructeur dans l'hypothèse de l'alinéa 1, une cession à la collectivité publique d'une partie du terrain aux fins de construction de logements d'utilité publique⁴⁷.

L'article 4B LGZD contient une règle similaire pour le secteur Praille-Acacias-Vernets. En premier lieu, sur l'ensemble du périmètre, tous les logements construits dans ce périmètre sur les parcelles propriété d'une collectivité publique doivent être des appartements à louer. En second lieu, deux tiers des logements réalisés sur des parcelles propriété d'une collectivité publique devront être de type LUP, dont 22 % de HBM, 28 % d'autres loyers subventionnés et 16 % de LUP, mais à loyers libres. Le solde des surfaces en mains de collectivités publiques, de 34 %, sera affecté à des logements à loyers libres.

A noter qu'avant l'entrée en vigueur de ces dispositions légales, la répartition entre logements sociaux et logements en propriété découlait uniquement d'une pratique administrative, fondée sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration découlant de l'article 5 LGZD⁴⁸. Ces normes ont supprimé cette pratique dans les zones primaires visées par celle-ci, la zone 5, la zone agricole et les terrains anciennement en zone industrielle et artisanale du sec-

⁴⁷ Sur le mécanisme, voir François BELLANGER, « La déclaration d'utilité publique à Genève », in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER (éd.), *La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix*, Genève 2009, p. 61/82-86.

⁴⁸ L'article 4A LGZD, qui fixe un taux minimum, ne remet pas en cause les pourcentages de logements sociaux découlant de PLQ adoptés avant son entrée en vigueur et fixés selon la pratique des 2/3-1/3 : ATA/143/2011 du 8 mars 2011, c. 7.

teur Praille-Acacias-Vernets. Pour les autres zones, par exemple la zone industrielle et artisanale autre que Praille-Acacias-Vernets, la pratique actuelle est d'avoir deux tiers de logements dits « libres », soit en PPE, soit en location (ZDLOC), pour un tiers de logements sociaux de type HM.

d. Le droit de préemption légal

Enfin, l'étape de la modification des limites de zones est une étape importante dans le cadre de la politique sociale du logement, car cette opération fonde l'existence d'un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes aux fins de la construction de logements sociaux au sens de la LGL (art. 3 LGL)⁴⁹. Le droit de préemption peut être exercé en cas d'aliénation ultérieure du bien-fonds (art. 4 LGL).

Le propriétaire qui aliène ou promet d'aliéner un bien-fonds soumis au droit de préemption doit en informer immédiatement le Conseil d'Etat et la commune du lieu de situation, au plus tard lors du dépôt de l'acte au registre foncier. Si le Conseil d'Etat envisage de préempter, il doit interpellier préalablement le propriétaire et le tiers-acquéreur en leur faisant part de ses intentions et leur offrir la possibilité de faire valoir leurs moyens (art. 4, al. 1 et 2, LGL). Le Conseil d'Etat dispose d'un délai de 60 jours depuis le dépôt de l'acte au registre foncier pour notifier aux parties sa décision d'acquérir le bien-fonds aux prix et conditions fixés par lui. A défaut d'acceptation de ces conditions, il doit recourir à la procédure prévue en cas d'expropriation (art. 5, al. 1, litt. d, LGL), c'est-à-dire acquérir, par voie d'expropriation aux fins de construction de logements d'utilité publique, les terrains faisant l'objet du droit de préemption, conformément aux dispositions de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933⁵⁰ (art. 6 LGL). Les communes ont un même droit de préemption et d'expropriation (art. 3, al. 2, LGL). On précisera que l'engagement de cette procédure d'expropriation demeure fonction de l'opération d'aliénation préalablement initiée par le propriétaire.

Selon la jurisprudence et la doctrine, l'exercice du droit de préemption par une collectivité publique en application de la LGL n'implique pas nécessairement la présentation d'un projet de construction détaillé. Au stade de l'exercice du droit de préemption, l'autorité n'a donc pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé. Elle doit toutefois rendre plausible l'existence d'un besoin précis, et tenir compte des possibilités réelles d'y satisfaire à l'emplacement envisagé, dans un avenir pas trop éloigné⁵¹. Le fait

⁴⁹ Le droit de préemption existe également, à teneur de l'article 30A LaLAT, aux fins de la réalisation d'équipements publics dans la zone de développement considérée.

⁵⁰ RS/GE L 7 05 ; « LEx-GE ».

⁵¹ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_30/2008 du 24 novembre 2008, c. 3.4. ATA/585/2011 du 13 septembre 2011, c. 4c. Thierry TANQUEREL, « Le droit de préemption légal des collectivités publiques »,

d'exercer le droit de préemption à ce stade, donc avant l'élaboration d'un plan d'affectation spécial, permet d'éviter une trop forte pression spéculative⁵².

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi pour la construction de logements d'utilité publique du 24 mai 2007⁵³, les collectivités publiques sont incitées à faire usage du droit de préemption conféré par la LGL. En effet, la LUP vise la constitution d'un parc durable de logements d'utilité publique sur l'ensemble du canton, l'objectif étant la constitution d'un parc de logements d'utilité publique représentant à terme 20 % du parc locatif cantonal⁵⁴. A cette fin, un montant de 35 millions de francs, issu de la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse, est attribué chaque année à un Fonds affecté pour la construction de logements. Les ressources financières sont utilisées par l'Etat, par les fondations immobilières de droit public et par les communes. Dans ce contexte, l'instrument du droit de préemption est un moyen au service de la réalisation de la LUP.

B. Les plans spéciaux au regard des plans localisés de quartier (PLQ) et des plans d'utilisation du sol (PUS)

En sus des plans de zone, la LaLAT énumère à son article 13, alinéa 1, les treize autres plans d'affectation du sol existant en droit genevois⁵⁵. Parmi ceux-ci,

in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER (éd.), *La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix*, Genève 2009, p. 147/156-157.

⁵² ATA/585/2011 du 13 septembre 2011, c. 5.

⁵³ RS/GE I 4 06 ; « LUP ».

⁵⁴ Au sens de la LUP, un logement est d'utilité publique si trois critères sont réalisés. Le premier a trait à la qualité du propriétaire : un logement d'utilité publique appartient à l'Etat, à une fondation de droit public, à une commune ou à une organisation sans but lucratif (art. 1, al. 2, LUP) ; il peut appartenir à toute autre entité privée si celle-ci s'engage sur cinquante ans par une convention avec l'Etat (art. 1, al. 3, LUP). Le deuxième exige qu'un taux d'effort soit appliqué, soit un rapport entre le revenu et le montant du loyer (art. 1, al. 2, LUP). Le troisième critère exige qu'un taux d'occupation soit respecté, soit un rapport entre le nombre de personnes occupant un logement et le nombre de pièces de celui-ci (art. 1, al. 2, LUP).

⁵⁵ Les PLQ visés par la LExt, et par la LGZD ; les plans et règlements directeurs des zones de développement industriel et les plans localisés de quartier visés par la Loi générale sur les zones de développement industriel, du 13 décembre 1984 (RS/GE L 1 45 ; « LGZDI ») ; les plans de site visés par la Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976 (RS/GE L 4 05 ; « LPMNS ») ; les règlements spéciaux visés par la Loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (RS/GE L 5 05 ; « LCI ») ; les plans d'alignement visés par la Loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 (RS/GE L 2 05 ; « LEaux-GE»), la Loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (RS/GE M 5 10 ; « LForêts »), et la Loi sur les routes, du 28 avril 1967 (RS/GE L 1 10 ; « LRoutes ») ; les plans d'affectation spéciaux attribuant les degrés de sensibilité au bruit, visés par la Loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 2 octobre 1997 (RS/GE K 1 70 ; LaLPE) ; les plans d'utilisation du sol et leur règlement d'application visés par la LExt ; les plans localisés de chemin pédestre visés par la Loi d'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, du 4 décembre 1998 (RS/GE L 1 60 ; « LaLCPR ») ; les plans d'extraction visés par la Loi sur les gravières et exploitations assimilées, du 28 octobre 1999 (RS/GE L 3 10 ; « LGEA ») ; les plans de réservation de site routier visés par la LRoutes ; les zones de danger lié aux crues visées dans la LEaux-GE ; les plans localisés agricoles visés par l'article 20, alinéa 5, de la LaLAT ; les plans localisés de quartier « Praille-Acacias-Vernets » visés par la Loi du 23 juin

nous évoquons uniquement ci-après les plans localisés de quartier ou PLQ (1.) et les plans d'utilisation du sol (2.).

1. Les plans localisés de quartier

a. Les éléments principaux des PLQ

Les éléments devant être contenus dans le PLQ sont énumérés à l'article 3, alinéa 1, LGZD. Il s'agit (a) du périmètre d'implantation, du gabarit et de la destination des bâtiments à construire, (b) des espaces libres, privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants, (c) des terrains réservés aux équipements publics, (d) de la végétation à sauvegarder ou à créer, (e) des places de parcage et des garages, et (f) du concept énergétique territorial au sens de l'article 6, alinéa 12, de la loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986 ; le PLQ doit en outre contenir les éléments de base du programme d'équipement (art. 3, al. 2, LGZD). D'autres éléments peuvent figurer dans le plan, qui sont fonction des informations demandées par le département lors de l'élaboration du plan ; il en va ainsi du tableau et du schéma de répartition des droits à bâtir (art. 2, al. 4, litt. d, RGZD). Selon la jurisprudence, le PLQ doit définir de manière aussi précise et complète que possible tous les aspects contenus à l'intérieur du périmètre qu'il fixe⁵⁶.

De plus, le PLQ étant conçu non seulement comme un instrument d'aménagement mais aussi comme un outil de la politique du logement, le Conseil d'Etat peut accepter ou non l'adoption d'un PLQ en fonction de son appréciation du contenu de ce plan et, en particulier de l'obligation pour le plan de permettre, par la suite, le respect de l'exigence fixée à l'article 5, alinéa 1, litt. a, LGZD de prévoir des bâtiments d'habitation locatifs répondant par le nombre, le type et les loyers des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général. En conséquence, le Conseil d'Etat peut refuser d'adopter un PLQ qui ne prévoirait pas suffisamment de logements correspondant à un besoin d'intérêt général au sens de l'article 5 LGZD. Ce pouvoir permet au Conseil d'Etat d'imposer l'affectation des bâtiments dans les PLQ, même si la définition du type de logements devant être réalisés doit normalement être effectuée au stade de l'autorisation de construire. Le plan peut donc aussi contenir le détail des logements destinés à la location, des logements destinés à la vente et des bâtiments commerciaux et artisanaux (art. 5, al. 1, LGZD), même si ces éléments devraient normalement figurer uniquement dans l'autorisation ou les autorisations de construire fondées sur le PLQ.

2011 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy, selon le plan N° 29712A, visé à l'article 1 de celle-ci.

⁵⁶ ATA/169/2010 du 16 mars 2010, c. 5/c ; ATA/696/2000 du 14 novembre 2000, c. 6/a, et les références.

Enfin, les PLQ sont accompagnés d'un règlement de quartier qui sert à arrêter les modalités financières en matière d'équipement, la répartition des terrains libres prévus par le plan et la répartition du coût des terrains destinés à des installations d'intérêt public (art. 4, al. 1, litt. a à d, LGZD). Le règlement de quartier doit également déterminer les garanties (notamment servitudes, engagements financiers) fixées dans chaque cas particulier pour assurer la réalisation de l'ensemble et, le cas échéant, les remaniements parcellaires nécessaires (art. 4, al. 1 litt. d, LGZD). Lorsqu'aucun règlement de quartier n'a été adopté, respectivement qu'aucun accord n'a été passé entre les parties en présence et l'Etat, ce sont les dispositions du Règlement-type annexé au RGZD⁵⁷ qui s'appliquent (art. 4, al. 2, LGZD). Le Conseil d'Etat peut en outre, par voie de décision, imposer les remaniements parcellaires nécessaires (art. 4, al. 4, LGZD).

b. La force obligatoire des PLQ

Comme tout plan d'affectation, le PLQ a force obligatoire pour chacun (art. 21, al. 1, LAT). Le droit cantonal rappelle cette contrainte à l'article 3, alinéa 4, première phrase LGZD : « *Les projets de construction établis selon les normes d'une zone de développement doivent être conformes aux plans localisés de quartier adoptés en application de l'article 2* ».

Des écarts entre le projet de construction et le plan sont cependant possibles, à certaines conditions : « [...] *lors du contrôle de conformité des requêtes en autorisation de construire avec le plan localisé de quartier, le département de l'urbanisme peut admettre que le projet s'écarte du plan dans la mesure où la mise au point technique du dossier ou un autre motif d'intérêt général le justifie. Il en va de même pour la réalisation des éléments d'équipement de base visés à l'alinéa 2, lettre c.* » (art. 3, al. 4, LGZD). Des écarts sont en particulier admis lorsque le projet démontre une haute qualité énergétique : selon l'article 3, alinéa 5, LGZD, « *La haute performance énergétique, reconnue comme telle par le service compétent, d'une construction prévue par un plan localisé de quartier constitue un motif d'intérêt général justifiant que le projet de construction s'écarte de ce plan. Dans cette hypothèse, la surface de plancher constructible peut excéder de 10 % au maximum celle qui résulterait de la stricte application du plan* ».

Dans sa jurisprudence constante, la Chambre administrative affirme que « *La nouvelle teneur de l'art. 3 al. 4 LGZD ne modifie pas fondamentalement la marge d'appréciation laissée au DCTI. En effet, comme cela a été relevé dans les travaux préparatoires relatifs à la modification législative précitée, seules des modifications peu importantes, remplissant les autres conditions prévues par l'art. 3 al. 4 LGZD, peuvent être autorisées (Mémorial du Grand Conseil 2003-2004/VII D/31 1835). Ainsi que [la] chambre administrative l'avait déjà jugé, la disposition précitée dans sa teneur*

⁵⁷ RS/GE L 1 35.04 ; « RGZD2 ».

actuelle doit s'interpréter de façon à éviter que le PLQ ne perde de sa substance. En effet, en acceptant par le biais d'une autorisation de construire une modification importante du PLQ, la procédure d'adoption des plans d'affectation, telle que prévue par le droit fédéral de l'aménagement du territoire, ne serait pas respectée (ATA/143/2011 du 8 mars 2011; ATA/7/2011 du 11 janvier 2011; ATA/505/2007 du 9 octobre 2007) »⁵⁸.

La Chambre administrative a rappelé dans cet arrêt avoir admis deux dérogations à cette approche restrictive⁵⁹.

Le premier arrêt⁶⁰ concernait le déplacement d'un bâtiment entier sur une centaine de mètres pour des raisons de sécurité, dès lors que l'emplacement projeté par le plan se trouvait dans une zone d'interdiction de construire en raison de la présence de dépôts pétroliers sur des fonds adjacents. Dans ce cas très exceptionnel, la Chambre administrative a souligné que « *le recours n'a été admis qu'en raison des circonstances très particulières du cas d'espèce qui exigeaient le respect de la zone de sécurité autour de dépôts d'hydrocarbures. De surcroît, le déplacement de l'assiette du bâtiment avait rencontré l'agrément de l'ensemble des autorités de préavis. La chambre de céans a insisté sur le fait que seules ces caractéristiques avaient permis l'application de l'art. 3 al. 4 2^e phrase LGZD* »⁶¹.

Dans le second arrêt⁶², la Chambre administrative a admis que la réalisation d'une construction à haut standard énergétique est un motif d'intérêt général au sens de cette disposition permettant une dérogation à un plan localisé. Dans le cas d'espèce, qui concernait un seul bâtiment, la Chambre administrative a accepté comme dérogation au plan, la réalisation d'un étage supplémentaire, une augmentation du gabarit de l'immeuble de 2m70 et une augmentation de la SBP de 10 %. La justification était tant le haut standard énergétique que « *la nécessité de créer des logements, compte tenu de la pénurie existant à Genève* »⁶³.

La loi permet donc que le projet déposé à l'autorisation de construire diffère du plan, sans pour autant exiger la modification de celui-ci, en cas de modifications d'ordre technique ou de motifs d'intérêt général (art. 3, al. 4, LGZD) ou en cas d'augmentation du volume bâti de 10 % récompensant le haut standard énergétique d'un bâtiment sans modification du plan⁶⁴. En revanche, le

⁵⁸ ATA/543/2011 du 30 août 2011, c. 3 d ; cet arrêt a été confirmé par le Tribunal fédéral dans un arrêt 1C_427/2011 du 11 janvier 2012.

⁵⁹ ATA/543/2011 du 30 août 2011, c. 3 d.

⁶⁰ ATA/102/2007 du 6 mars 2007.

⁶¹ ATA/543/2011 du 30 août 2011, c. 3 d.

⁶² ATA/583/2010 du 31 août 2010.

⁶³ ATA/583/2010 du 31 août 2010, c. 7 c.

⁶⁴ ATA/55/2012 du 24 janvier 2012, c. 9.

changement de destination des surfaces à bâtir est considéré comme une modification substantielle du plan⁶⁵ ; il en va ainsi également, en dépit de l'intérêt public poursuivi, lorsque le changement d'affectation concerne des bureaux transformés en logements⁶⁶.

Au surplus, un PLQ en zone de développement peut imposer non seulement un maintien de l'affectation existante, mais également un changement d'affectation. Une fois fixée, cette affectation doit être respectée. L'autorité compétente ne pourrait refuser une autorisation conforme à une telle affectation⁶⁷.

Lorsqu'un PLQ a été adopté et est en force, les autorisations de construire ne peuvent être contestées que dans la mesure où elles ne seraient pas conformes au dit plan. Un recours dirigé contre l'autorisation de construire ne peut ainsi pas servir à remettre en cause – même à titre préjudiciel – la validité du PLQ ou son économie générale, soit aussi bien les objets visés par le plan que la conception urbanistique sur laquelle il repose. Les recours fondés sur la LCI ne peuvent concerner que la légalité des autorisations de construire par rapport à la LCI ou à un PLQ entré en force⁶⁸⁻⁶⁹. En conséquence, au stade de l'adoption du PLQ, des aspects essentiels tels que l'implantation, le gabarit, la destination, le volume et la dévestiture d'un projet de construction sont déjà tranchés.

c. *La procédure d'adoption du PLQ*

Le projet de PLQ est élaboré par le département, de sa propre initiative ou sur l'impulsion du Conseil d'Etat ou des communes (art. 5A LGZD). En pratique, l'élaboration d'un PLQ suit le plus souvent une demande de renseignements (DR) déposée par un constructeur auprès du département, dont l'issue positive déclenche le processus d'élaboration du PLQ. Dans ce cas, le constructeur participe de manière importante à sa préparation.

Le projet de PLQ est soumis à enquête publique pendant 30 jours (art. 6, al. 1, LGZD). A l'issue de l'enquête, la Commune se voit transmettre les observations et doit rendre son préavis sous la forme d'une délibération du Conseil municipal dans un délai de 45 jours. Son silence vaut approbation. L'enquête publique est facultative lorsque le PLQ est compris dans le périmètre d'un PDQ en force depuis moins de 10 ans et si tous les propriétaires concernés sont d'accord avec le projet (art. 6, al. 4, LGZD). Suivant les observations recueillies

⁶⁵ ATA/7/2011 du 11 janvier 2011.

⁶⁶ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_427/2011 du 12 janvier 2012, c. 3.3.

⁶⁷ ATA/690/2003 du 23 septembre 2003, c. 4-5.

⁶⁸ Article 146, alinéa 1, LCI.

⁶⁹ ATA/61/2004 du 20 janvier 2004 c. 10.

et la teneur du préavis communal, le projet de PLQ peut faire l'objet de modifications, mais seules les modifications essentielles nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure (art. 6, al. 5, LGZD).

Le projet fait ensuite l'objet de la procédure d'opposition qui dure 30 jours et dans laquelle toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le plan localisé de quartier peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat (art. 6, al. 8, LGZD). Le Conseil d'Etat statue sur les oppositions en principe dans un délai de 60 jours après la fin de la procédure d'opposition (art. 6, al. 9, LGZD).

Le recours à la Chambre administrative est ouvert contre l'adoption du plan par le Conseil d'Etat (art. 6, al. 11, LGZD). A l'instar du contrôle judiciaire valant pour les plans de zone, l'autorité judiciaire procède à un contrôle complet de la légalité, mais n'a pas le pouvoir d'examiner les questions d'opportunité⁷⁰.

La procédure d'adoption des PLQ en zone de développement est ainsi une étape cruciale dans le processus constructif en vue de la création de logements compte tenu des instruments disponibles à ce stade de la procédure.

d. La levée des obstacles à la réalisation d'un PLQ

Les deux obstacles les plus fréquents à la réalisation d'un PLQ sont, d'une part, l'existence de servitudes de droit privé sur tout ou partie de son périmètre interdisant les constructions prévues par le PLQ ou rendant, pour d'autres motifs (droit de passage, servitude de vue ou encore servitude de limitation de hauteur) sa réalisation impossible, et, d'autre part, l'absence de volonté de certains des propriétaires de parcelles dans le périmètre du plan de réaliser celui-ci. La loi donne à l'autorité cantonale les moyens de lever ces deux obstacles.

i. La levée des servitudes de restriction de bâtir

L'article 6A LGZD, dit loi Giromini du nom de son auteur, a pour objet de permettre la levée des servitudes croisées de restriction de bâtir que des propriétaires en zone villa se sont imposées afin d'empêcher des constructions de grande ampleur dans un quartier. Cette disposition permet la levée, par le Conseil d'Etat, des servitudes pour cause d'utilité publique pour autant que le projet en cause ait pour objet la réalisation d'un PLQ dont 60 % de la surface

⁷⁰ ATA/6/2011 du 11 janvier 2011, c. 4 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_417/2009 du 21 janvier 2010 c. 2.3 et 2.4.

de plancher est destinée à la construction de logements sociaux au sens de la LGL⁷¹.

A cette fin, le Grand Conseil doit avoir préalablement déclaré d'utilité publique la réalisation du PLQ, sur la base d'un projet de loi déposé par le Conseil d'Etat et après enquête publique ou consultation des personnes concernées ouvrant un droit d'opposition, selon la procédure fixée dans la LEx-GE.

L'Arrêté du Conseil d'Etat peut faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice (art. 62 LEx-GE). Toutefois, si l'Arrêté du Conseil d'Etat est muni de la clause d'urgence, le juge peut ordonner l'envoi en possession anticipée, de sorte qu'il peut exercer par anticipation, avant le moment du transfert de propriété, les droits que l'expropriation a pour but de lui conférer (art. 81A LEx-GE).

Cette disposition a une influence directe sur le contenu des PLQ : s'il s'avère que la réalisation d'un PLQ nécessite la levée de servitudes de restriction de bâtir, celui-ci devra contenir le pourcentage de logements sociaux élevé de la loi Giromini, et non le pourcentage négocié dans le cadre de l'accord sur le logement en 2007 qui peut selon les cas être inférieur.

Toutefois, cette procédure n'a que rarement été utilisée. On peut mentionner à titre d'exemple les projets dans le quartier de la Roseraie en 2005⁷², à Onex en 2008⁷³ ou en 2012 à la Rue de Moillebeau⁷⁴.

Cela étant, en cas de servitudes croisées convenues entre divers propriétaires de villas d'un quartier, la voie de l'expropriation de droit public est nécessaire, les juridictions civiles ayant tendance à considérer que l'utilité de ce type de servitudes pour les propriétaires concernés demeure malgré l'accroissement considérable de l'intérêt public à la réalisation de logements.

ii. *La mise en œuvre forcée du PLQ par la voie de l'expropriation ?*

A teneur de l'article 7 LGL, pour remédier à la pénurie de logements, l'Etat et les communes intéressées peuvent acquérir par voie d'expropriation les terrains qui leur sont nécessaires à la construction d'ensembles de logements

⁷¹ Pour l'historique, la portée et la mise en œuvre de cette disposition, voir BELLANGER (note 47), p. 61/68-77.

⁷² Loi 9516 du 10 juin 2005 déclarant d'utilité publique la réalisation du plan localisé de quartier n° 28670B-264, situé le long de l'Arve et de l'avenue de la Roseraie, sur le territoire de la Ville de Genève, section Plainpalais et des bâtiments prévus par ce plan.

⁷³ Loi 10233 du 26 juin 2008 déclarant d'utilité publique la réalisation d'un plan localisé de quartier situé sur le territoire de la commune d'Onex et des bâtiments prévus par ce plan.

⁷⁴ Projet de loi 10646 du Conseil d'Etat déclarant d'utilité publique la réalisation d'un plan localisé de quartier situé à l'angle des rues Maurice Braillard et Moillebeau, sur le territoire de la commune de Genève, Petit-Saconnex, et des bâtiments prévus par ce plan.

d'utilité publique. Dans ce cas, l'Etat et les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que s'ils ne disposent pas eux-mêmes des terrains adéquats nécessaires à la réalisation du projet conformément au plan d'aménagement localisé applicable et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements d'utilité publique dans un délai de 5 ans à partir de l'adoption de ce plan (art. 8 LGL).

Il existe donc une possibilité pour l'Etat d'engager une procédure d'expropriation lui permettant de réaliser lui-même des logements d'utilité publique, en lieu et place des propriétaires concernés. Tout comme l'exercice du droit de préemption, les terrains concernés par l'expropriation doivent servir obligatoirement à la construction de logements sociaux au sens de la LGL⁷⁵.

Toutefois, il s'agit d'une procédure apparaissant comme une *ultima ratio* puisque le législateur fait dépendre le droit d'exproprier de deux conditions cumulatives, à savoir le fait que la collectivité publique ne dispose pas elle-même des terrains nécessaires à la réalisation du projet, et l'absence de réalisation du PLQ par les propriétaires concernés dans un délai de 5 ans depuis l'adoption du plan. A notre connaissance, cette procédure n'a jamais été utilisée.

e. *Les procédures particulières*

La LGZD prévoit en outre plusieurs moyens d'accélérer ou d'alléger les procédures. Ainsi, le projet de PLQ peut être mis à l'enquête simultanément à la modification des limites de zones créant la zone de développement dans le périmètre (art. 6, al. 12, LGZD).

Il est également possible, selon l'article 2, alinéa 2, LGZD, de renoncer à l'établissement d'un PLQ dans des cas où celui-ci ne se justifierait pas, soit que la zone ne s'y prête pas (périmètres de développement de la 5^e zone résidentielle ; zone de développement affectée à de l'équipement public ; quartiers de développement déjà fortement urbanisés) soit que d'autres instruments définissent déjà l'aménagement de la zone (projets de constructions ou installations conformes à des plans directeurs de quartier indiquant l'aménagement souhaité ; projets de constructions ou installations conformes au 1^{er} prix d'un concours d'urbanisme et d'architecture réalisé en application de la norme SIA applicable, sur la base d'un cahier des charges accepté par le département). Selon le Tribunal fédéral, cette exception est conforme au droit fédéral et ne contrevient pas à l'obligation générale de planifier⁷⁶.

⁷⁵ BELLANGER (note 47), p. 61/82.

⁷⁶ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_558/2009 du 25 mai 2010.

Au surplus, l'article 2, alinéa 4, LGZD, réserve les dispositions de la loi N° 10788 du 23 juin 2011 relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy, dans le secteur dit le quartier « Praille-Acacias-Vernets », selon le plan N° 29712A. Ces dernières sont destinées à faciliter l'aménagement rapide de ce secteur. Dans ce but, en dérogation aux règles usuelles d'aménagement et de construction, la loi N° 10788 prévoit notamment :

- L'adoption d'un plan directeur du quartier PAV avec un contenu sensiblement plus détaillé que les plans directeurs de quartier ordinaires (art. 2 de la Loi 10788).
- L'adoption de plans localisés de quartier PAV avec un contenu plus détaillé que les plans localisés de quartier ordinaires (art. 3 de la Loi 10788).
- La possibilité de construire des tours de 170 mètres au nord de la route des Acacias et de 175 mètres au sud de celle-ci (art. 1 alinéa 7 de la Loi 10788).
- L'obligation de respecter un ratio de 70 % de surfaces brutes de plancher (SBP) pour le logement pour 30 % de SBP pour les activités, ce dernier ratio étant calculé sur la base des nouveaux emplois créés (art. 1, al. 6, de la Loi 10788).

2. Les plans d'utilisation du sol (PUS)

Les plans d'utilisation du sol (PUS) sont des plans d'affectation⁷⁷ institués par la LExt. Il s'agit d'un instrument d'aménagement du territoire qui a été adopté dans les années quatre-vingt à la faveur de l'approbation d'une initiative populaire préconisant l'adoption de mesures relatives à l'affectation des immeubles à des fins de maintien de l'habitat en ville⁷⁸.

Les PUS ont pour but de maintenir et de rétablir l'habitat dans les quatre premières zones de construction, de favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en garantissant le mieux possible l'espace habitable et en limitant les nuisances qui pourraient résulter de l'activité économique (art. 15A, al. 1, LExt). Les PUS permettent de donner une ligne directrice quant à l'affectation du territoire communal en le répartissant notamment entre terrains à bâtir, d'une part, et espaces verts, privés ou pu-

⁷⁷ ATF 112 Ia 268. ATA/251/2009 du 19 mai 2009, c. 4.

⁷⁸ RDAF 1992 181/183-184 (TA/GE), *Consorts T*.

blics, y compris les secteurs de détente en nombre et surface suffisants, d'autre part (art. 15B, al. 1, LExt). Les règlements d'application définissent les taux de répartition dans les différents secteurs, afin d'assurer notamment un équilibre entre l'habitat et l'artisanat, le commerce, l'administration, tant publique que privée, et les secteurs de détente (art. 15C LExt).

La Ville de Genève est dotée d'un PUS pour l'ensemble de son territoire, de même que la Commune de Carouge pour un périmètre limité dans le secteur du Boulevard des Promenades. A Genève, le Règlement relatif aux plans d'utilisation du sol (RPUS) a été adopté par le Conseil municipal en février 2007, approuvé par le Conseil d'Etat le 27 février 2008 et a fait l'objet d'un arrêt du Tribunal administratif⁷⁹ puis du Tribunal fédéral⁸⁰. Le plan annexé au RPUS prévoit un découpage de la Ville de Genève (ci-après : la Ville) en trois secteurs : la première zone comprend la Vieille-Ville, la deuxième est composée de trois sous-secteurs couvrant tous les quartiers de la Ville hormis les zones faisant l'objet de plans localisés de quartier, ces dernières étant attribuées à la troisième zone. A chaque secteur et sous-secteur est prescrit un taux minimal de logements et d'espaces verts applicable à toute nouvelle surface brute de plancher supplémentaire obtenue par des transformations de bâtiments ou des constructions nouvelles. Sont prévus, un taux de 50 % de logements dans le secteur 1, un taux de 80 % dans les secteurs 2.1, 2.2 et 2.3 accompagné d'un taux de 35 % et 40 % d'espaces verts dans les secteurs 2.2 et 2.3. Pour le secteur 3, le plan renvoie aux plans localisés de quartiers. Le règlement prévoit également le maintien de l'affectation des constructions existantes. Le PUS de Carouge vise uniquement les îlots situés en face des Tours et a un caractère anecdotique par rapport à celui de la Ville.

Le processus d'adoption d'un PUS se déroule en trois phases, conformément à l'article 15D LExt : soumission du plan et de son règlement à enquête publique, approbation par le Conseil municipal, puis approbation par le Conseil d'Etat.

Cette dernière approbation peut faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice (art. 15F, al. 1, LExt). Les associations à but idéal actives dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, des monuments, de la nature et des sites ont la qualité pour recourir (art. 15F, al. 2, LExt).

En pratique, le PUS intervient comme une réglementation supplémentaire dont les constructeurs doivent tenir compte. Il ne s'agit pas d'un instrument dont l'adoption est nécessaire aux fins de l'avancement de projets, contraire-

⁷⁹ ATA/251/2009 du 19 mai 2009.

⁸⁰ Arrêts du Tribunal fédéral 1C_229/2009 et 1C_317/2009 du 15 janvier 2010.

ment aux PLQ. La conformité au PUS est exprimée, par la Commune, dans les préavis qu'elle délivre dans le cadre des dossiers d'autorisation de construire, puis formalisée dans l'autorisation de construire⁸¹.

IV. Conclusion

Le droit de l'aménagement genevois est extrêmement complexe. Il se fonde sur plusieurs législations relatives à l'aménagement ou à la politique sociale du logement, dont l'imbrication n'est pas toujours claire au premier abord.

Ces normes sont censées concourir à la réalisation rapide de logements. Malheureusement, la construction de logements par centaines n'est pas un exercice facile.

Le potentiel de construction de logements dans la zone urbaine, principalement sur des zones villas transformées en une zones de développement 3, est désormais limité. Ce mécanisme a permis la construction de la ville « actuelle », principalement entre 1960 et 1990. Depuis, il s'est peu à peu grippé, en raison, d'une part, de la raréfaction des terrains disponibles et, d'autre part, de la force des blocages provoqués par les propriétaires opposés : tant que l'Etat ne recourt pas à l'expropriation, il n'a pas la possibilité de forcer la mise en œuvre d'un PLQ en l'absence de vente de son terrain par le propriétaire opposé à celle-ci.

La nouvelle politique de l'Etat de Genève porte principalement à la fois sur la conversion de zones artisanales et industrielles ou de terrains agricoles en zone à bâtir.

Dans le premier cas, illustré par le périmètre Praille-Acacias-Vernets, il est difficile de combiner le coût du déplacement ou du regroupement d'entreprises actives pour libérer des terrains avec l'objectif légalement imposé de construire un nombre important de logements et, en particulier, deux tiers de logements LUP sur les parcelles propriété de collectivités publiques.

Dans le second cas, le choix de la zone agricole limite les oppositions, car le terrain est, par définition, vierge de constructions sous réserve des installations agricoles. L'Etat se libère de la sorte de l'obstacle constitué par le propriétaire de villa opposé à une densification. En revanche, cette « liberté » crée d'autres problèmes : construire la ville à la campagne a un coût important dès lors qu'il ne s'agit pas que de construire des routes d'accès mais qu'il faut réaliser des infrastructures complètes, comme des places, des parcs, des structures sociales

⁸¹ Pour un cas d'application récent, ATA/488/2011 du 27 juillet 2011.

ou des écoles. Les instruments légaux en vigueur ne permettent pas de faire face à ces coûts.

En développant de nouveaux instruments de gestion des grands projets⁸², le département tente dans ces secteurs présentant des enjeux majeurs en matière d'aménagement et de mobilité, par une démarche proactive, d'éviter les blocages liés à la maîtrise du foncier ou à la prise en charge des frais d'infrastructure. La démarche a pour but de faciliter la conduite du projet en prévoyant d'entrée de cause et pour toute la durée de la réalisation du projet, une direction de projet, une maîtrise d'œuvre urbaine, une entité de portage et une conduite politique et technique. Etat, communes, propriétaires, constructeurs et tiers sont associés dans la conduite du projet. Cette action montre les limites du système légal ordinaire que nous avons présenté et la nécessité pour l'administration d'être proactive et de recourir à des instruments plus consensuels pour faire aboutir ses grands projets.

En sus s'ajoutent les blocages issus des droits de recours contre les plans, respectivement les autorisations de construire. Bien que l'on constate un resserrement de la qualité pour recourir eu égard aux griefs invoqués comme en fonction de la personne des recourants, il n'en demeure pas moins que la protection juridique accordée en droit de l'aménagement du territoire par l'article 33 LAT, respectivement contre les autorisations de construire, a un effet certain sur la réalisation de logements neufs. Dans ce contexte, la précision des PLQ, par ailleurs souhaitable afin de procéder à une pesée complète des intérêts au stade de la planification de détail, comporte l'inconvénient de susciter un nombre important de points d'achoppement dans les procédures de recours contre les autorisations de construire subséquentes, les projets variant inévitablement toujours au stade de leur réalisation.

.

⁸² Les informations sont tirées de la page internet de la Direction de l'aménagement dédiée aux grands projets à l'adresse http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/grands_projets-723.html.