



Chapitre de livre

2019

Published version

Public access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

---

## Enjeux et risques du nouveau contenu des plans localisés de quartier (PLQ)

---

Bellanger, François

### How to cite

BELLANGER, François. Enjeux et risques du nouveau contenu des plans localisés de quartier (PLQ). In: Etudes en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel. Entre droit constitutionnel et droit administratif : questions autour du droit de l'action publique. Hottelier, Michel/Hertig Randall, Maya/Flückiger, Alexandre (Ed.). Genève : Schulthess éditions romandes, 2019. p. 9–24. (Collection genevoise. Recueils de textes)

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:145420>

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.

Last deposit update in Archive ouverte UNIGE on 16.03.2023 00:34

# Enjeux et risques du nouveau contenu des plans localisés de quartier (PLQ)\*

FRANÇOIS BELLANGER

Professeur à l'Université de Genève, Avocat

## Introduction

La Loi générale du 29 juin 1957 sur les zones de développement<sup>1</sup> est la clef de voute de l'ensemble de la politique genevoise du logement. Elle contient les bases légales nécessaires permettant au Département du Territoire et, pour lui, à l'Office cantonal du logement et de la planification foncière, de promouvoir la construction de logements sociaux en contrôlant toute la production de logements dans les zones de développement.

L'un des outils de cette politique est le plan localisé de quartier (ci-après : PLQ). Ce plan d'affectation spécial est souvent décrit comme le « Graal » des promoteurs car il définit notamment l'aménagement de détail d'un périmètre et détermine les droits à bâtir des propriétaires concernés, et donc la valeur des terrains. Il est, sauf rare exception<sup>2</sup>, le préalable de toute autorisation de construire dans une zone de développement. Sa base légale principale, l'article 3 LGZD, a été largement remaniée le 23 janvier 2015 par la Loi modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (Réforme PLQ)<sup>3</sup>. Son environnement juridique a subi plusieurs modifications depuis cette date, notamment avec les nouvelles bases légales portant sur la taxe d'équipement introduites par la Loi 11783<sup>4</sup>.

L'objectif de la Loi 11305 était de donner un nouveau souffle aux PLQ en remédiant à des défauts souvent énoncés par les « utilisateurs » des PLQ et pour partie, mis en évidence dans le rapport de la *Task force* PLQ du 27 août 2013<sup>5</sup>. Quatre ans après la grande réforme de 2015, il nous a semblé utile de faire le point sur les conséquences juridiques et pratiques des modifications intervenues à l'article 3 LGZD, s'agissant du contenu des PLQ (al. 1) et des dérogations admissibles (al. 5). Nous commencerons ainsi par présenter le nouveau contenu des PLQ tel qu'il s'est développé depuis l'entrée en vigueur de la réforme (I.), avant d'en aborder les conséquences juridiques au regard de la jurisprudence de la Chambre administrative et du Tribunal fédéral (II.).

---

\* Etat de la législation et de la jurisprudence au 15 décembre 2018.

<sup>1</sup> LGZD ; RS/GE L 1 35.

<sup>2</sup> Voir art. 2 al. 2 LGZD.

<sup>3</sup> Loi 11305.

<sup>4</sup> Loi du 1er septembre 2016 modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (Taxe d'équipement) (Loi 11783).

<sup>5</sup> Pierre FEDDERSEN/Michèle TRANDA-PITTION/Pascal TANARI/Christa PERREGAUX DUPASQUIER, « Le PLQ : Garantie du projet urbain » Rapport final de la Task force PLQ, 27 Août 2013 ; publié comme annexe 1 du PL 11305, p. 30 à 96.

## I. Le nouveau contenu des PLQ

Avant de présenter le nouveau contenu des PLQ, nous ferons d'abord un bref retour en arrière afin de rappeler les problèmes que ladite réforme entendait régler et la voie qui a dû être empruntée pour apporter les solutions nécessaires (A.). Nous examinerons ensuite les principales modifications apportées au contenu des PLQ et leur impact au regard des dispositions légales applicables (B.).

### A. L'origine de la réforme

La réforme des PLQ a été motivée notamment par le constat d'une inadéquation croissante entre cet outil essentiel de l'aménagement du territoire et les besoins du terrain. En particulier, le rapport du Conseil d'Etat mettait en évidence les difficultés rencontrées par les architectes au stade du dépôt des autorisations de construire et la nécessité de déroger de plus en plus souvent au contenu des PLQ : « [t]echniquement, l'absence de souplesse vis-à-vis des implantations fixées, mais aussi la précision de nombreux éléments relevant de l'échelle architecturale, tels que l'emprise des parkings souterrains, quand bien même la loi ne rend pas cet élément obligatoire, génèrent en outre d'importantes difficultés lors de l'élaboration des projets définitifs. Sans parler de l'évolution du cadre légal et réglementaire ou d'opportunités nouvelles susceptibles en tout temps d'émerger – pouvant conduire parfois à remettre en cause des plans récemment adoptés par le Conseil d'Etat – le travail de l'architecte n'est, d'une manière générale, pas favorisé. Lesdits concepteurs se retrouvent dès lors souvent avec des projets souhaitables, mais qui dérogent aux périmètres d'implantations fixés par les PLQ. Non seulement ces projets ne bénéficient pas de la protection conférée par l'article 146 LCI, mais leur conformité aux PLQ n'est pas assurée sous l'angle des dérogations admissibles au titre de l'article 3, alinéa 4 LGZD, lorsqu'ils ne sont pas tout bonnement incompatibles avec ces plans. A cet égard, le recours aux dérogations apparaît toujours plus fréquent. La Cour des comptes a ainsi estimé que 75% des requêtes étaient délivrées en dérogation des PLQ, ce qui interroge sur l'utilité de l'outil, plus spécifiquement sa capacité à garantir la mise en œuvre des principes qu'il prescrit »<sup>6</sup>.

Pour remédier à cette situation, le projet proposait un grand assouplissement de cet instrument. Cette solution, très intéressante sur le plan urbanistique et architectural, s'est très vite heurtée, durant les travaux de la commission d'aménagement, au constat que plus le contenu du plan serait général, et ce de manière à offrir un maximum de souplesse pour la réalisation future des bâtiments, plus le plan perdrait de sa force juridique. En particulier, un enjeu majeur des discussions était la possibilité de continuer à appliquer l'article 146 de la Loi du 14 avril 1988 sur les constructions et les installations diverses<sup>7</sup>. En effet, cette disposition prévoit en son alinéa premier que le recours dirigé contre une autorisation définitive précédée d'un plan localisé de quartier en force ne peut porter sur les objets tels qu'agréés par plan<sup>8</sup>. L'alinéa 2 règle la question de l'octroi de l'effet suspensif de manière similaire en affirmant que si le recours concerne une autorisation définitive précédée d'un PLQ en force, alors le recours ne se verra pas octroyé l'effet suspensif<sup>9</sup>.

Lorsque des projets sont contestés, les opposants commencent généralement par combattre le PLQ, avant de recourir contre les autorisations délivrées sur la base du plan en force. L'avantage de l'article 146 LCI est d'éviter que les mêmes griefs soient utilisés d'abord contre le plan, puis contre l'autorisation. Cette norme a pour effet de donner une grande force

---

<sup>6</sup> PL 11305, p. 13.

<sup>7</sup> LCI ; RS/GE L 5 05.

<sup>8</sup> Sur les limites fixées par la Chambre administrative à la portée de cette disposition, voir ATA/816/2014, du 28 octobre 2014, c. 6.

<sup>9</sup> Voir, par exemple, ATA/345/2017, du 28 mars 2017 ou ATA/1275/2017, du 12 septembre 2017.

juridique aux PLQ, dès lors que le degré de précision d'un plan anticipe les futures autorisations et limite fortement la possibilité de recourir contre celles-ci, faute de griefs nouveaux par rapport au contenu dudit plan. En conséquence, le changement des règles applicables aux PLQ ne devait pas remettre en cause cette protection. Il fallait concilier souplesse et sécurité juridique pour éviter la multiplication des recours comme l'a exprimé la commission d'aménagement : « [l]es commissaires ne s'opposent pas à cette démarche, mais attirent l'attention de M. Hodgers sur la nécessité d'apporter des réponses précises et satisfaisantes aux questions juridiques cruciales pour que les autorisations de construire ne pas contestables. Il est indispensable que le projet de loi, s'il était adopté, ne conduise pas à une multiplication des recours et à faire trancher par le Pouvoir judiciaire des questions qui incombent à l'autorité politique »<sup>10</sup>. La solution finalement retenue par la commission d'aménagement, puis par le Grand Conseil, correspond au texte actuel de la loi.

## B. Les principales modifications

Les changements intervenus dans la LGZD en 2015 sont nombreux. Compte tenu de l'espace à disposition pour cette contribution, nous nous limiterons à traiter des trois principaux changements apportés à l'article 3 alinéa 1 LGZD – norme définissant les éléments figurant dans un PLQ –, soit tout le système légal relatif à l'implantation des bâtiments (1.), la localisation des places de stationnements et des accès aux parkings (2.) et enfin, le tableau des droits à bâtir (3.).

### 1. L'implantation des bâtiments

Dans son ancienne teneur, l'article 3 alinéa 1 lettre a LGZD prévoyait que le plan délimite « le périmètre d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire ». La nouvelle teneur, issue de la réforme de 2015, permet au plan de définir : « l'implantation à l'intérieur d'une aire d'implantation d'une surface supérieure d'au plus le double de celle d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire ». La grande différence entre ces textes est l'introduction d'une « aire d'implantation ». Elle ne signifie pas que cette aire n'existait pas dans les anciens plans ; ils prévoyaient généralement une petite marge de manœuvre pour l'implantation des bâtiments, habituellement de l'ordre de 5% de la surface des bâtiments, soit une surface très réduite. Comme cet espace d'évolution était restreint, il était quasiment imperceptible sur les plans et ne nécessitait pas une base légale particulière. Néanmoins, pour l'augmenter, il fallait une base légale spécifique.

Pour ce motif, la nouvelle lettre a de l'article 3 alinéa 1 LGZD définit avec précision l'aire d'implantation par rapport à la surface d'implantation des futurs bâtiments. Cette aire peut aller jusqu'au double de la surface au sol des bâtiments. Comme l'explique le rapport de la commission d'aménagement, si la surface envisagée des bâtiments, soit l'implantation, est une feuille A4, alors l'aire d'implantation peut aller jusqu'à la taille d'une feuille A3<sup>11</sup>. Cette approche entendait combiner flexibilité, puisque l'aire d'implantation est large, et sécurité du plan. En effet, même si elle est étendue, l'aire est suffisamment circonscrite pour que cet espace d'évolution puisse être opposé à un tiers, quelle que soit l'implantation finale du bâtiment au sein de l'aire dans l'autorisation de construire<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> PL 11305-A, p. 30-31.

<sup>11</sup> PL 11305-A, p. 31.

<sup>12</sup> PL 11305-A, p. 31-32.

Simultanément, l'article 3 alinéa 6 LGZD précise que même si des implantations des bâtiments sont mentionnées sur les plans pour donner une image de l'aménagement futur, elles sont indicatives ; seule est déterminante l'aire d'implantation avec pour conséquence que sont réputés conformes au PLQ les « *projets de construction prévoyant des implantations différentes de bâtiments, places extérieures ou garages souterrains à construire, mais respectant les aires d'implantation visées à l'alinéa 1, lettres a et e ...* ». Partant, tout déplacement des constructions à l'intérieur de l'aire d'implantation n'est pas une dérogation au plan.

En pratique, cette réforme a mis du temps à s'imposer. Cela s'explique par le fait que le processus d'élaboration des PLQ est long. Selon un rapport de la Cour des Comptes, la durée moyenne d'adoption des PLQ au 30 juin 2012 était de 876 jours, ce qui correspond à 2.4 années<sup>13</sup> ; ce chiffre n'étant qu'une moyenne, il signifie que certains plans mettent parfois plusieurs années avant d'être adoptés par le Conseil d'Etat, alors que d'autres sont finalisés plus rapidement. En conséquence, après la modification de l'article 3 alinéa 1 lettre a LGZD, il a fallu attendre plusieurs mois pour voir apparaître les premiers projets de plans correspondant aux nouvelles normes.

En examinant les plans adoptés en 2017 et 2018<sup>14</sup>, on constate qu'ils forment aujourd'hui l'essentiel des plans adoptés<sup>15</sup>, même si certains plans contiennent encore une aire d'implantation très limitée<sup>16</sup> ou sont atypiques<sup>17</sup>.

D'autres plans ont été adoptés durant cette période, mais sur une présentation ancienne<sup>18</sup>. Il reste même encore des plans plus anciens toujours en phase d'adoption<sup>19</sup>.

On observe dans ces nouveaux plans, l'introduction de notions supplémentaires dans le plan et sa légende afin de « baliser » l'aire d'implantation : le front d'implantation, la bande

---

<sup>13</sup> Cour des comptes, Rapport N° 62, « Audit de légalité et de gestion – Etablissement et adoption des plans localisés de quartier (PLQ) et octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf », Février 2013, p. 39.

<sup>14</sup> Voir la liste des PLQ adoptés en 2017 et 2018 sur le site de l'Etat de Genève (état du lien au 26 octobre 2018) : <https://www.ge.ch/consulter-plans-amenagement-adoptes/plans-localises-quartier>.

<sup>15</sup> Plan localisé de quartier (PLQ) Genève - section Petit-Saconnex - chemin du Pré-Cartelier N° 30009-203, adopté par le Conseil d'Etat le 25 juillet 2018 (PLQ N° 30009) ; Plan localisé de quartier (PLQ) Genève - section Petit-Saconnex - Cité internationale du Grand Morillon N° 30072, adopté par le Conseil d'Etat le 27 juin 2018 (PLQ N° 30072) ; Plan localisé de quartier (PLQ) N° 29967-535 Satigny - chemin de Pré-Gentil, adopté par le Conseil d'Etat le 2 mai 2018 (PLQ N° 29967) ; Plan localisé de quartier (PLQ) Le Rolliet N° 30043-529, adopté par le Conseil d'Etat le 18 avril 2018 (PLQ N° 30043) ; Plan localisé de quartier (PLQ) Chemin Michée-Chauderon N° 29833-278, adopté par le Conseil d'Etat le 11 avril 2018 (PLQ N° 29833) ; Plan localisé de quartier (PLQ) Battelle-Tambourine N° 29972-544, adopté par le Conseil d'Etat le 21 février 2018 (PLQ N° 29972) ; Plan localisé de quartier (PLQ) N° 29749-210 Genève - section Petit-Saconnex - route des Franchises, adopté par le Conseil d'Etat le 21 février 2018 (PLQ N° 29749) ; Plan localisé de quartier (PLQ) Les Vernets N° 29989-276, adopté par le Conseil d'Etat le 6 septembre 2017 (PLQ N° 29989) ; Plan localisé de quartier (PLQ) Chemin des Maisonnettes N° 29990-543, adopté par le Conseil d'Etat le 26 juillet 2017 (PLQ N° 29990) ; Plan localisé de quartier (PLQ) Chemin Clair-Val N° 30019-537, adopté par le Conseil d'Etat le 8 mars 2017 (PLQ N° 30019).

<sup>16</sup> Voir, par exemple, les PLQ N° 30009 et N° 29967. L'aire d'implantation dans ces nouveaux plans n'est souvent pas à la dimension maximale autorisée par la loi. Elle reste parfois limitée, en laissant une marge d'évolution des futurs bâtiments plus importante que sous l'ancien droit, mais encore relativement restreinte et cela, pour des motifs urbanistiques.

<sup>17</sup> Voir le PLQ N° 29972 qui concerne pour l'essentiel une nouvelle construction avec un impact très limité à l'intérieur du quartier de Batelle. Ce plan n'est pas représentatif des PLQ, ancienne ou nouvelle formule.

<sup>18</sup> Plan localisé de quartier (PLQ) Chemin de la Chevillarde, Chemin Jules-Cougnard N° 29978-511, adopté par le Conseil d'Etat le 28 février 2018 (plan initié le 8 octobre 2014) ; Plan localisé de quartier (PLQ) Conseil Œcuménique des Eglises N° 29981-534, adopté par le Conseil d'Etat le 22 novembre 2017 (plan initié le 10 novembre 2014) ; Plan localisé de quartier (PLQ) Val-de-Travers N° 29887-541, adopté par le Conseil d'Etat le 14 juin 2017 (plan initié le 23 janvier 2012) ; Plan localisé de quartier (PLQ) Champ-du-Château N° 29902-506, adopté par le Conseil d'Etat le 11 janvier 2017 (plan initié le 3 novembre 2014).

<sup>19</sup> Voir, par exemple, le Plan localisé de quartier (PLQ) N° 29949-510 Chancy - Chemin des Raclerets, qui a été initié le 18 novembre 2013, et qui était en phase d'opposition du 26 octobre au 26 novembre 2018 (lien consulté le 26 octobre 2018) (<https://www.ge.ch/document/plan-localise-quartier-chemin-raclerets-chancy-procedure-opposition>).

d'implantation, l'angle construit, l'exigence d'une certaine orientation des bâtiments ou encore la définition de percées visuelles.

La bande d'implantation est une zone à l'intérieur de laquelle les façades des bâtiments doivent se situer<sup>20</sup>, éventuellement avec des variations possibles de l'alignement<sup>21</sup>. D'autres contraintes peuvent également être posées comme l'ordre contigu des rez-de-chaussée<sup>22</sup>.

En plus où à la place de la bande, il peut y avoir un front d'implantation correspondant à un alignement précis de la façade. Par exemple, le Plan localisé de quartier N° 30043, qui est le premier plan concrétisant la zone des Cherpines, prévoit ainsi deux fronts, qualifiés respectivement de type 1 et 2. Leur portée est définie dans le Règlement du plan. Pour le type 1, « [l]'entier de la façade, hors balcons ou saillies ou retrait au niveau du dernier étage, doit se situer sur le front d'implantation, à l'exception des cas où un front de type 2 est obligatoire. Dans ce dernier cas, cette disposition s'applique dès le R+2 »<sup>23</sup>. Avec le type 2, « [s]euls les niveaux du rez-de-chaussée et du 1er étage doivent se situer sur le front d'implantation »<sup>24</sup>. Le PLQ N° 30009 est, quant à lui, plus simple en exigeant uniquement un alignement d'une façade<sup>25</sup>. Finalement, le PLQ N° 29749 impose un front d'implantation le long de l'avenue de Châtelaine, mais ne précise pas la portée de cette contrainte dans son Règlement ; ce dernier indique seulement de manière générale que « [l]'autorité compétente peut refuser une autorisation de construire, lorsque la réalisation du projet concerné serait de nature à empêcher la réalisation d'un aménagement cohérent à l'échelle du PLQ »<sup>26</sup>.

L'angle construit est un point d'ancrage fixe des futures constructions. Il impose une ou plusieurs zones où le bâtiment doit être construit et limite ainsi la portée de la bande d'implantation. Par exemple, dans le PLQ N° 29833, une bande d'implantation comprend un « angle construit » à chacune de ses extrémités<sup>27</sup>, ce qui impose que la future construction ait une façade sur toute la longueur de ladite bande ou, à tout moins, de chaque côté de celle-ci<sup>28</sup>. La même contrainte est imposée dans le PLQ N° 30043, avec une volonté de construire l'espace non-bâti entre les bâtiments : « [a]fin de délimiter les places au cœur des pièces urbaines, les angles des bâtiments bordant celles-ci doivent être construits et offrir un traitement architectural soigné en relation avec l'espace public qui le borde, contribuant ainsi à son animation (par exemple, entrée d'immeuble, émergence de parking souterrain, salle commune, local à poussettes et vélos, etc.) »<sup>29</sup>.

On peut encore trouver une mention de l'« orientation des constructions »<sup>30</sup>. Ainsi, dans le PLQ N° 29833, le projet urbanistique est d'organiser les futures constructions en deux « L ». La mention de l'implantation des constructions permet de garantir qu'à l'intérieur de l'aire d'implantation, le sens de chaque barre du « L » sera respecté.

Enfin, certains plans comprennent également la notion de « percée visuelle » et de « passage »<sup>31</sup>. Selon le Règlement du PLQ N° 30043, par exemple, la percée visuelle est une

<sup>20</sup> Art. 15 al. 1 du Règlement du PLQ N° 30072 ; art. 9 al. 1 du Règlement du PLQ N° 29967 ; art. 20 al. 1 du Règlement du PLQ N° 30043 ; art. 14 al. 1, première phrase, du Règlement du PLQ N° 29833 ; art. 18 al. 2 du Règlement du PLQ N° 30010.

<sup>21</sup> Art. 15 al. 2 du Règlement du PLQ N° 30072 ; art. 9 al. 2 du Règlement du PLQ N° 29967 ; art. 14 al. 1, seconde phrase, du Règlement du PLQ N° 29833 ; art. 18 al. 1 du Règlement du PLQ N° 30010.

<sup>22</sup> Art. 18 al. 3 du Règlement du PLQ N° 30010.

<sup>23</sup> Art. 19 al. 1 du Règlement du PLQ N° 30043.

<sup>24</sup> Art. 19 al. 2 du Règlement du PLQ N° 30043.

<sup>25</sup> Art. 9 du Règlement du PLQ N° 30009 : « [à] l'exception des toitures et des rez-de-chaussée, la façade longeant l'avenue Giuseppe-Motta doit se situer sur le front d'implantation fixé par le plan ».

<sup>26</sup> Art. 12 du Règlement du PLQ N° 29749. Le PLQ N° 29989 contient également la mention d'un front, sans explicitation de sa portée dans le Règlement et sans une telle mention générale.

<sup>27</sup> Curieusement, à la différence des autres contraintes constructives, cet « angle construit » n'est pas défini dans le Règlement de ce plan, il figure uniquement dans la légende du plan.

<sup>28</sup> Voir aussi la présence d'« angle construit » dans le PLQ N° 29967 et le PLQ N° 30043.

<sup>29</sup> Art. 21 du Règlement du PLQ N° 30043.

<sup>30</sup> PLQ N° 29833 ; voir aussi le PLQ N° 30010.

<sup>31</sup> Voir aussi le PLQ N° 29833, le PLQ N° 30010 et le PLQ N° 30009.

« interruption du bâti sur toute la hauteur du front »<sup>32</sup>, avec une largeur « au minimum de 8 m lorsque les bâtiments adjacents sont égaux ou inférieurs à R+4 et de 10 m lorsque les bâtiments adjacents sont égaux ou supérieurs à R+5 »<sup>33</sup>. Le passage est simplement une ouverture dans la façade au rez et au premier pour permettre les circulations à l'intérieur du périmètre du plan<sup>34</sup>.

Ces contraintes architecturales ou urbanistiques sont la contrepartie de la liberté octroyée par l'article 3 alinéa 1 lettre a LGZD. Avant la nouvelle teneur de cette disposition, un PLQ avait, à l'échelle de son périmètre, un niveau de détail comparable à celui d'une autorisation préalable de construire au sens de l'article 5 alinéa 1 LCI. Il fixait avec précision l'implantation, la destination, le gabarit, le volume et la dévestiture des futures constructions. C'est d'ailleurs pour ce motif que l'article 146 LCI confère la même force protectrice à une autorisation définitive délivrée sur la base d'un PLQ ou d'une autorisation préalable.

Le degré de précision du plan signifie que tous les points évoqués ci-dessus – le front ou la bande d'implantation, les angles, les vues ou les passages – étaient implicitement traités par les choix faits en matière d'aménagement lors de la définition de l'implantation des futurs bâtiments. Ces choix étaient définitifs, puisque le plan ne laissait quasiment aucune marge de manœuvre. Avec la suppression de cette implantation, dès lors que la réalisation de plusieurs bâtiments est en cause, la juxtaposition des différentes aires d'implantation n'est pas suffisante pour régler tous les problèmes inhérents aux relations des immeubles entre eux et au rapport entre les immeubles et les espaces non bâtis autour de ceux-ci. Ces différentes contraintes ajoutées sur le plan permettent d'organiser ces liens, tout en laissant une grande liberté pour les autres aspects des constructions. Par exemple, dans le PLQ N° 30010, la combinaison des exigences posées par la bande d'implantation et l'orientation des constructions permet de construire virtuellement une future place publique au cœur des futurs bâtiments et cela, tout en laissant une certaine liberté dans le reste de l'aire d'implantation.

L'apparition de ces différentes contraintes architecturales et urbanistiques sont donc le corollaire de la nouvelle définition de l'aire d'implantation contenue à l'article 3 alinéa 1 lettre a LGZD. Toutefois, ces contraintes n'ont pas une base légale explicite, en effet, elles ne sont pas mentionnées dans cette disposition. Cette lacune ne signifie pas qu'elles soient illégales, elles peuvent avoir en réalité un triple fondement légal.

En premier lieu, il s'agit d'éléments qui permettent d'établir les rapports entre l'implantation des futures constructions et l'aire d'implantation. Ils organisent l'espace à l'intérieur de cette aire tout en assurant la cohérence urbanistique de l'ensemble. Ils concrétisent donc l'article 3 alinéa 1 lettre a LGZD.

En deuxième lieu, lorsque les contraintes posées par ces exigences concernent l'aménagement de l'espace public futur, cela relève de l'article 3 alinéa 1 lettre b LGZD, selon lequel le plan peut définir « les espaces libres, privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants ».

Enfin, en troisième lieu, si l'une ou l'autre de ces bases légales était mise en doute, le Conseil d'Etat garde la possibilité d'invoquer le fait que la liste figurant à l'article 3 alinéa 1 LGZD n'est pas exhaustive comme cela ressort du terme « notamment » utilisé dans celle-ci. Il a donc le pouvoir, lors de l'adoption d'un PLQ, de prévoir dans celui-ci, des éléments supplémentaires par rapport à ceux expressément listés aux lettres a à g de cette disposition, dès lors que cela est nécessaire pour réaliser les objectifs urbanistiques d'un plan.

Sur cette base, le Département du Territoire peut, en application de l'article 3 alinéa 1 LGZD, notamment des lettres a et e, lors de l'élaboration d'un PLQ, utiliser tout ou partie des contraintes évoquées ci-dessus, voire d'autres, afin de définir les points fixes et les grandes lignes des futures constructions, et cela, dans la mesure où lesdites contraintes sont nécessaires pour garantir la bonne réalisation du plan du point de vue de l'urbanisme.

---

<sup>32</sup> Art. 24 al. 2 du Règlement du PLQ N° 30043.

<sup>33</sup> Art. 24 al. 2 du Règlement du PLQ N° 30043.

<sup>34</sup> Art. 24 al. 3 du Règlement du PLQ N° 30043. Voir, aussi, par exemple, l'art. 13 du Règlement du PLQ N° 29989.

## 2. Les parkings et accès aux parkings

L'article 3 alinéa 1 lettre e prévoit que le PLQ définit « le nombre de places de parcage, les places extérieures, l'aire d'implantation des places extérieures et des garages souterrains, ainsi que les secteurs d'accès aux places de parcage et aux garages souterrains ». Le changement majeur dans cette disposition est l'absence de définition précise tant de l'emplacement des parkings extérieurs que des rampes d'accès aux parkings.

L'absence de dessin des futures places extérieures au stade du PLQ est une conséquence logique du choix d'imposer des aires d'implantations. Les futures constructions n'étant pas entièrement dessinées sur le plan, il n'est dès lors pas possible de préciser ces futures places du fait que leur emplacement définitif ne peut être connu. L'alternative retenue dans la loi est simplement de préciser une zone pouvant accueillir ces places<sup>35</sup>.

La question de la rampe d'accès est beaucoup plus importante. La localisation de la rampe est une problématique récurrente dans tous les anciens plans. Les problèmes classiques rencontrés avec ceux-ci sont, par exemple, une rampe prévue sur une parcelle ou le propriétaire ne veut pas construire, imposant aux autres propriétaires concernés de réaliser ailleurs une rampe provisoire à grand frais, ou encore, un emplacement retenu pour la rampe dans le PLQ qui apparaît finalement, au stade de l'autorisation de construire, incompatible avec le projet devant être réalisé. Parallèlement, la rampe de parking, comme de manière plus générale celle des accès, attire généralement les foudres des opposants qui voient dans celle-ci une source de pollution, notamment sonore, et un danger pour le trafic automobile<sup>36</sup>. A cela, finalement, s'ajoute que le déplacement de la rampe est considéré comme une dérogation majeure au plan selon l'article 3 alinéa 6 LGZD, et est donc prohibé.

Pour résoudre ce problème, la lettre e prévoit désormais la possibilité de ne pas localiser exactement la rampe de parking mais de prévoir un secteur à l'intérieur duquel la rampe pourra être placée lors de la réalisation des constructions<sup>37</sup>. Ce mode de faire garantit les droits des tiers dès lors que la zone pertinente pour la question de la circulation des voitures est connue, même s'il n'y a pas un emplacement précis pour la rampe. Simultanément, cela permet la flexibilité requise pour déplacer ladite rampe en fonction des besoins de la construction et cela, sans déroger au PLQ. Cette conformité est d'ailleurs expressément prévue à l'article 3 alinéa 6 LGZD.

## 3. Les droits à bâtir

Selon l'article 3 alinéa 1 lettre g LGZD, le PLQ contient « un tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir, auquel seul peut se substituer celui résultant d'un éventuel accord ultérieur de tous les propriétaires concernés et du département, l'indice d'utilisation du sol et l'indice de densité ». Il s'agit d'une disposition qui a été insérée lors de la réforme de 2015 afin que la loi corresponde à la pratique. En effet, les PLQ issus avant cette réforme contenaient tous un tableau, plus ou moins détaillé, des droits à bâtir, sans que cet élément ne soit prévu par une disposition légale. Le seul élément qui ne ressortait pas de la pratique est la mention de l'indice de densité au sens de l'article 2A LGZD<sup>38</sup>.

Cet ajout a abouti à une situation paradoxale : la lettre g a été insérée à l'article 3 alinéa 1 pour que la disposition corresponde à la pratique de l'administration, mais, depuis que cette

<sup>35</sup> Voir, par exemple, le PLQ N° 29990.

<sup>36</sup> Voir, par exemple, ATA/1335/2017, du 26 septembre 2017, c. 8 ; ATA/170/2015, du 17 février 2015, c. 15 ; ATA/162/2014, du 18 mars 2014, c. 8.

<sup>37</sup> Voir, par exemple, le PLQ N° 29967, le PLQ N° 30072, le PLQ N° 30043 ou encore le PLQ N° 29989.

<sup>38</sup> PL 11305, p. 19.

disposition a été ajoutée, les nouveaux plans ne contiennent plus de tableau et schéma de droits à bâtir. Cet élément a été transféré dans le règlement du plan. En effet, le Département du Territoire a désormais fait le choix d'accompagner les PLQ d'un règlement au sens de l'article 4 alinéa 1 LGZD.

Cette disposition prévoit que « [l]es plans localisés de quartier sont accompagnés d'un règlement de quartier qui détermine notamment : a) les modalités selon lesquelles les espaces libres prévus par le plan sont, soit incorporés aux parcelles sur lesquelles les immeubles sont construits, soit cédés gratuitement à la commune si elle en fait la demande ; b) les garanties (notamment servitudes, engagements financiers, cessions fiduciaires de droits à bâtir) fixées dans chaque cas particulier pour assurer la réalisation de l'ensemble et, le cas échéant, les remaniements parcellaires nécessaires ». Le règlement de quartier vise donc en premier lieu à gérer le foncier et son évolution dans le cadre de l'exécution du plan. Il concerne, en second lieu, les taxes d'équipement. En l'absence de règlement de quartier propre à un plan, l'article 4 alinéa 2 LGZD prévoit l'application d'un Règlement de quartier type<sup>39</sup>.

Les règlements mis en place avec la réforme ont une structure similaire. Ils traitent toujours des droits à bâtir<sup>40</sup> en prévoyant leur répartition par parcelle et par bâtiment, ainsi que le détail de la gestion de ces droits dans chacune des aires d'implantation<sup>41</sup>. Au surplus, en fonction des besoins, ces textes contiennent des règles applicables aux espaces extérieurs, au bâti, aux accès et au stationnement, à l'environnement et au foncier. A défaut de disposition dans le règlement ou dans une convention spéciale, ces règlements renvoient à titre subsidiaire au Règlement-type<sup>42</sup>.

En ce qui concerne les droits à bâtir, l'usage du règlement pour insérer le tableau et schéma des droits à bâtir est compréhensible et admissible sur la base d'une interprétation extensive de l'article 4 alinéa 1 LGZD.

Cette disposition ne mentionne à sa lettre b qu'indirectement la répartition des droits à bâtir en faisant référence aux « cessions fiduciaires de droits à bâtir ». De plus, l'article 1 alinéa 1 RGZD2 affirme que « [l]'indice d'utilisation du sol est déterminé par le plan localisé de quartier ». Le Règlement-type n'entre ainsi en ligne de compte que pour les modalités de mise en œuvre de ces droits<sup>43</sup> et, notamment, pour les éventuels remaniements<sup>44</sup>. Toutefois, l'article 4 alinéa 1 LGZD contient le terme « *notamment* », ce qui autorise de faire figurer dans le règlement d'autres éléments que ceux visés aux lettres a et b. En conséquence, compte tenu du lien étroit entre le PLQ et le règlement, on peut admettre que le tableau et schéma des droits à bâtir figure dans le règlement.

Il n'en reste pas moins un décalage entre la pratique et le texte de l'article 3 alinéa 1 lettre g LGZD. Dans l'attente d'une modification de la LGZD qui permettrait d'ancrer la présence de cet élément clef du plan dans le règlement, il serait souhaitable que la légende des plans mentionne que le « tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir » figure dans le règlement du PLQ. Le PLQ établirait ainsi un lien direct entre le plan – supposé contenir ce tableau – et le règlement qui exécute ledit plan.

---

<sup>39</sup> Annexe au règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement (RGZD2) - Règlement de quartier - Projet type (RGZD2 ; RS/GE L 1 35.04).

<sup>40</sup> Voir, par exemple, l'art. 1 du PLQ N° 30043.

<sup>41</sup> Voir, par exemple, art. 16 du Règlement du PLQ N° 30043.

<sup>42</sup> Voir, par exemple, les art. 2 et 3 du PLQ N° 30043.

<sup>43</sup> Voir, par exemple : Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_452/2015 du 11 novembre 2016, c. 6.2 ; ATA/170/2015, du 17 février 2015, c. 13 ; ATA/692/2014, du 2 septembre 2014, c. 8 ; ATA/162/2014, du 18 mars 2014, c. 11.

<sup>44</sup> Voir, par exemple, l'ATA/230/2018, du 13 mars 2018 dans lequel la Chambre administrative a validé un remaniement parcellaire forcé ordonné par le Conseil d'Etat en se référant notamment aux règles concernant les règlements de quartier (c. 3b).

## II. Les nouvelles dispositions face aux Tribunaux

Les PLQ donnent lieu à un contentieux important. Ce dernier intervient souvent lors de leur adoption, les opposants contestant alors le contenu des PLQ, et plus particulièrement, l'implantation des bâtiments source d'ombre ou d'autres nuisances, leur affectation ou encore la dimension et les accès des parkings. La conformité aux PLQ est également un enjeu du contentieux relatif aux autorisations de construire, les recourants cherchant alors à démontrer que l'autorisation délivrée prévoit des constructions non-conformes au PLQ et que le degré de cette non-conformité est tel qu'il s'agit d'une dérogation non autorisable au sens de l'article 3 alinéa 5 LGZD.

Nous examinerons ci-après, la jurisprudence récente relative, d'une part, la réaction des juridictions face au nouveau contenu des PLQ (A.) et, d'autre part, l'état des dérogations admissibles à un PLQ au vu du droit actuel (B.).

### A. Le contenu des PLQ

En l'état, les modifications de l'article 3 alinéa 1 n'ont pas encore réellement subi le test de la Chambre administrative et donc du Tribunal fédéral.

La Chambre administrative a rendu le 20 mars 2018<sup>45</sup> un intéressant arrêt concernant le Plan localisé de quartier (PLQ) N° 29983-542 situé aux Grands-Esserts (secteur « Maison de Vessy »), adopté par le Conseil d'Etat le 27 avril 2018. Ce plan, qui est le premier PLQ du grand projet des Grands-Esserts à Veyrier, a été préparé conformément aux nouvelles dispositions de l'article 3 LGZD. Ces normes n'étaient toutefois pas l'objet du contentieux qui concernait principalement des questions de procédure et de droit fédéral de l'environnement. Quant aux autres arrêts, ils visaient des plans préparés selon les anciennes règles<sup>46</sup>.

En conséquence, les nouvelles dispositions sur le contenu des plans n'ont pas encore été judiciairement testées à la différence de celles concernant les dérogations aux PLQ.

### B. Les dérogations aux PLQ

L'article 3 alinéa 5 LGZD est une disposition majeure dans le fonctionnement des PLQ, car elle détermine la marge de déviation d'une autorisation de construire par rapport au contenu du PLQ. Cette norme s'applique dès qu'un PLQ est adopté, avec pour conséquence qu'il n'est plus possible de réaliser des constructions provisoires ou de peu d'importance en application de l'article 2 alinéa 1 LGZD<sup>47</sup>. Cette disposition soumet l'admissibilité d'une dérogation à la réalisation de deux conditions cumulatives que nous examinerons successivement, l'existence

---

<sup>45</sup> ATA/251/2018, du 20 mars 2018 ; cet arrêt fait, à l'heure où ces lignes sont écrites, l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

<sup>46</sup> ATA/1444/2017, du 31 octobre 2017 concernant le Plan localisé de quartier valant plan de site (PLQ) N° 29961-508 Satigny, situé au centre du village de Cartigny, entre la route de Vallière et les rues du Trablil, des Trois-Fontaines et du Pré-de-la-Reine, adopté par le Conseil d'Etat le 9 novembre 2016 ; ATA/1325/2017, du 26 septembre 2017 concernant le Plan localisé de quartier (PLQ) N° 29941-543, situé à l'avenue du Curé-Baud, adopté par le Conseil d'Etat le 30 novembre 2016 ; ATA/750/2016, du 6 septembre concernant le Plan localisé de quartier (PLQ) N° 29817-204, situé à l'avenue Trembley, adopté par le Conseil d'Etat le 27 mai 2016 ; ATA/450/2016, du 31 mai 2016 concernant le Plan localisé de quartier (PLQ) N° 29906-526, situé au Chemin du Ruisseau, adopté par le Conseil d'Etat le 13 mai 2015.

<sup>47</sup> ATA/1461/2017, du 31 octobre 2017, c. 4.

d'un motif reconnu (1.) et le respect de la quotité de surfaces brutes de plancher prévues par le plan (2.).

## 1. L'existence d'un motif reconnu par l'article 3 alinéa 5 LGZD

Selon la première partie de cette norme, un projet de construction doit être conforme au contenu d'un PLQ et des autres documents auxquels il renvoie. Cette obligation découle de la nature juridique du PLQ, qui est un plan d'affectation au sens de l'article 14 de la Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire<sup>48</sup>, définissant l'affectation et le régime d'aménagement des terrains compris à l'intérieur de son périmètre. Il s'agit en outre d'un plan spécial au sens de l'article 13 alinéa 1 lettre a de la Loi du 4 juin 1987 d'application de la LAT<sup>49</sup>. Selon une jurisprudence constante de la Chambre administrative, ces plans spéciaux définissent de manière aussi précise et complète que possible tous les aspects contenus à l'intérieur du périmètre qu'ils fixent<sup>50</sup>. En conséquence, sous réserve d'une disposition légale contraire, comme celle de l'article 3 alinéa 5 LGZD, une dérogation au PLQ est prohibée.

La nouvelle teneur depuis 2015 de cette disposition n'a pas modifié fondamentalement la marge d'appréciation laissée au Département afin d'évaluer si des modifications entrent dans le champ de cette norme ou sont trop importantes pour être admissibles. Selon la jurisprudence, cet article doit s'interpréter de façon à éviter que le PLQ ne perde de sa substance. En effet, si le Département du Territoire devait accepter, par le biais d'une autorisation de construire, une modification importante du PLQ sortant des limites de l'article 3 alinéa 5 LGZD, la procédure d'adoption des plans d'affectation telle que prévue par le droit fédéral de l'aménagement du territoire, ne serait pas respectée<sup>51</sup>.

Néanmoins, cette règle ne s'applique pas à l'article 3 alinéa 6 LGZD. En effet, cette disposition qualifie des modifications par rapport au PLQ – évolution dans les aires prévues à cet effet – comme conformes à celui-ci ; il ne s'agit donc pas de dérogations, contrairement aux situations visées par l'article 3 alinéa 5 LGZD.

Le texte de l'article 3 alinéa 5 LGZD paraît compliqué au premier abord : « [...] [t]outefois, lors du contrôle de conformité des requêtes en autorisation de construire avec le plan localisé de quartier, le département peut admettre, ou même prescrire s'agissant du nombre de places de parcage pour autant que ce nombre ne varie pas de plus de 10%, que le projet s'écarte du plan, pour autant que l'indice d'utilisation du sol et l'indice de densité soient respectés et, dans la mesure où la mise au point technique du dossier ou un autre motif d'intérêt général, notamment la construction de logements supplémentaires, le justifie. Il en va de même pour la réalisation des éléments d'équipement de base visés à l'alinéa 3, lettre c ». Il convient donc, de distinguer les hypothèses visées par cette norme.

En premier lieu, ladite règle entend qu'un écart par rapport au projet est admis si la mise au point technique du dossier le nécessite. Il s'agit dans ce cas d'un changement de peu d'importance justifié par des impératifs de construction, notamment le passage souvent délicat d'un projet général à un projet d'exécution avec la prise en compte de toutes les contraintes locales.

En deuxième lieu, des différences peuvent être justifiées pour un « motif d'intérêt général », qui comprend la construction de logements supplémentaires. La notion de « motif d'intérêt général » figurait déjà dans l'ancienne version de la loi. L'élément nouveau est la référence à la création de logements supplémentaires. L'objectif du législatif était de créer un cas nouveau

---

<sup>48</sup> LAT ; RS 700.

<sup>49</sup> LaLAT ; RS/GE L 1 30.

<sup>50</sup> ATA/315/2015, du 31 mars 2015, c. 5 ; ATA/463/2011, du 26 juillet 2011, c. 6c ; ATA/505/2007, du 9 octobre 2007, c. 4d.

<sup>51</sup> ATA/543/2011, du 30 août 2011 ; ATA/143/2011, du 8 mars 2011 ; ATA/7/2011, du 11 janvier 2011 ; ATA/505/2007, du 9 octobre 2007.

afin de renverser une jurisprudence contraire de la Chambre administrative et du Tribunal fédéral. En effet, dans une affaire où les promoteurs souhaitaient réaliser une construction prévue par un PLQ conformément à l'implantation et la volumétrie prévue par ledit PLQ, mais en changeant l'affectation du bâtiment de « commercial » à « logement », la Chambre administrative a jugé qu'une telle modification était fondamentale<sup>52</sup>. Quand bien même un intérêt public indéniable a été reconnu, la Chambre a considéré que le Département ne pouvait pas autoriser un tel projet en raison d'une modification fondamentale du PLQ et cela, sans une procédure formelle de révision dudit plan. Le Tribunal fédéral a admis ce jugement comme n'étant pas arbitraire<sup>53</sup>. La modification de l'article 3 alinéa 5 LGZD sur ce point visait à permettre un tel changement d'affectation et donc de renverser cette jurisprudence<sup>54</sup>.

Font également partie des constructions pouvant être réalisées au titre d'un « motif d'intérêt général », dans les zones de développement 2 et 3, « *la surélévation d'immeubles en vue de permettre la construction de logements supplémentaires, en application des normes introduites le 22 février 2008 dans la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988* », et ce, uniquement si le plan localisé de quartier a été adopté avant le 24 novembre 2009, en application de l'article 12 alinéa 3 LGZD.

En troisième lieu, il peut y avoir des changements justifiés par la réalisation des éléments d'équipement de base du périmètre, soit notamment, les conduites d'eau et d'énergie ainsi que les systèmes d'assainissement des eaux usées et pluviales nouveaux ou existants. Il s'agit d'un cas technique visant à éviter un blocage de la mise en place des équipements nécessaires aux constructions du périmètre.

En dernier lieu, il peut y avoir une variation à la baisse du nombre de places de stationnement. Ce motif est particulier. D'une part, c'est le seul cas où l'autorité peut imposer au propriétaire concerné une baisse de 10% au plus par rapport au nombre de places fixé par le plan. Ce pourcentage de 10% a été fixé afin d'éviter de créer une insécurité juridique pour les propriétaires concernés. Une baisse supplémentaire nécessite l'accord du propriétaire<sup>55</sup>. D'autre part, les motifs justifiant la demande de diminution du nombre de places dans l'autorisation de construire sont précisés à l'article 3 alinéa 7 LGZD. Est donc admissible une « *diminution du nombre de places de parcage pour tenir compte d'écart des projets de construction par rapport au plan ou d'éventuelles modifications du règlement relatif aux places de stationnement sur fonds privés, du 16 décembre 2015, en particulier des ratios de stationnement en matière de logements d'utilité publique, survenues postérieurement à l'adoption de ce plan* ». Cette clause permet notamment à un promoteur de réaliser moins de places de parking que ce que prévoirait l'application des ratios du Règlement relatif aux places de stationnement sur fonds privés du 16 décembre 2015<sup>56</sup> lors de la construction de logements sociaux, car la demande de parking est inférieure dans ce cas à celle que l'on peut avoir pour des logements en PPE<sup>57</sup>.

Dans ces quatre cas, seules des modifications peu importantes peuvent être autorisées en dérogation à un PLQ, comme l'illustre la jurisprudence rendue sous l'empire de l'actuel article 3 alinéa 5 LGZD<sup>58</sup>. La Chambre administrative a considéré que constituaient des modifications mineures, notamment, le changement d'implantation d'un parking souterrain, ainsi que le changement d'accès en résultant<sup>59</sup>, la création d'un étage supplémentaire comportant deux logements et induisant un dépassement du gabarit prévu par le PLQ de 2,70 m dans le cadre de la réalisation d'une construction à haut standard énergétique<sup>60</sup>, ainsi qu'un écart de la surface brute de plancher (ci-après : SBP) de 3% qualifié de peu important compte tenu de la

<sup>52</sup> ATA/543/2011, du 30 août 2011, c. 4.

<sup>53</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_427/2011 du 11 janvier 2012, c. 3.

<sup>54</sup> PL 11305-A, p. 34.

<sup>55</sup> PL 11305-A, p. 33.

<sup>56</sup> RPSFP ; RS/GE L 5 05.10.

<sup>57</sup> PL 11305-A, p. 33.

<sup>58</sup> ATA/1461/2017, du 31 octobre 2017, c. 3e).

<sup>59</sup> ATA/463/2011, du 30 août 2011.

<sup>60</sup> ATA/583/2010, du 31 août 2010.

SBP totale du projet en cause<sup>61</sup>. La Chambre administrative a souligné à cette occasion que la mesure technique des SBP revêtait un caractère imprécis, l'expérience ayant montré que des différences de quelques pourcents n'étaient pas inhabituelles en raison de la complexité des mesures<sup>62</sup>. Pour exemple, un projet comportant un attique de 51,50 m<sup>2</sup> affecté à une cuisine, un séjour et une véranda non chauffée et n'excédant pas les 10% de SBP supplémentaires autorisés en application du bonus « Minergie » a été considéré comme une modification mineure du PLQ<sup>63</sup>. Plus récemment, et confirmé par le Tribunal fédéral, la Chambre administrative a considéré comme une modification de peu d'importance, l'édification d'un étage supplémentaire<sup>64</sup>. Egalement dans un arrêt validé par le Tribunal fédéral, la Chambre administrative a admis qu'un immeuble soit réalisé avec un sous-sol, un rez « froid » avec uniquement des locaux techniques et 5 étages, plutôt qu'avec deux sous-sols et 4 étages, pour tenir compte de la pente du terrain, étant précisé que l'altitude maximale du bâtiment, selon le plan, était respectée et qu'il n'y avait pas augmentation de la SBP<sup>65</sup>. Dans le même arrêt, le Tribunal fédéral a admis le changement de la typologie des logements pour permettre la réalisation de plus de logements et ce, sans augmentation de la SBP<sup>66</sup>.

La nouvelle version de l'article 3 alinéa 5 LGZD permet donc de continuer à appliquer la jurisprudence de la Chambre administrative tout en élargissant la portée des modifications mineures. En particulier, cette disposition permet désormais le changement de nombre de places de parcage et reconnaît surtout la construction de logements supplémentaires par rapport à ceux initialement prévus par le PLQ comme un « motif d'intérêt général ».

## 2. *Le respect de l'indice d'utilisation du sol et de l'indice de densité*

Au regard de l'article 3 alinéa 5 LGZD, il ne suffit toutefois pas qu'il existe un « motif d'intérêt général », il faut encore remplir une condition nouvelle, relative au respect de l'indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) et de l'indice de densité (ci-après : ID). La mise en œuvre de cette condition nécessite de se référer à trois définitions légales ou jurisprudentielles (a.) avant d'examiner la portée de cette condition dans le temps (b.).

### a. *Le contenu de la condition*

L'indice de densité est, selon l'article 2A alinéa 1 LGZD, « le rapport entre la surface brute de plancher destinée aux logements et aux activités et la surface nette de terrain à bâtir, soit la surface totale du périmètre concerné, dont sont déduites les surfaces vouées à la circulation externe et au raccordement et celles vouées aux espaces et aux équipements publics d'une certaine importance, répondant au minimum aux besoins d'un quartier, par exemple une école, un mail ou un parc public ». L'ID exprime ainsi le rapport entre la SBP de la future construction et la surface du terrain sur laquelle repose cette construction, à l'exclusion des autres surfaces du périmètre. Pour ce motif, c'est l'indice qui est toujours le plus élevé. En principe, cet indice doit respecter la valeur

---

<sup>61</sup> ATA/505/2007, du 9 octobre 2007.

<sup>62</sup> Audition du Directeur de l'aménagement du territoire lors de l'adoption du bonus lié au standard « Minergie », MGC 2003-2004/X A 5064.

<sup>63</sup> ATA/55/2012, du 24 janvier 2012.

<sup>64</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_490/2015 du 15 avril 2016 ; ATA/874/2015, du 25 août 2015.

<sup>65</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_249/2015 du 15 avril 2016, c. 6.2.1 à c. 6.2.4.

<sup>66</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_249/2015 du 15 avril 2016, c. 6.2.5.

minimale<sup>67</sup> fixée à l'article 2A alinéa 2 LGZD, soit 2.5 en zone de développement 2, 1.8 en zone de développement 3, 1 en zone de développement 4A ou 0.8 en zone de développement 4B<sup>68</sup>.

L'indice d'utilisation du sol est, selon l'article 2A alinéa 3 LGZD, « le rapport entre la surface brute de plancher destinée aux logements et aux activités et la surface totale des terrains, y compris les surfaces de circulation externe et de raccordement et les surfaces d'espace et d'équipements publics lorsqu'elles donnent des droits à bâtir ». Contrairement à l'ID, cet indice tient compte des surfaces annexes, qui font partie du périmètre, mais qui ne sont pas en rapport direct avec la construction. L'IUS est donc forcément moins élevé que l'ID.

Parallèlement à l'entrée en vigueur de l'article 2A LGZD le 15 mars 2014, le Département du Territoire a publié en juin 2014 une Directive départementale relative aux indices d'utilisation du sol<sup>69</sup>. Cette Directive reprend les définitions ci-dessus en les explicitant.

La SBP n'est pas définie dans la LGZD. En revanche, depuis le 5 septembre 2018, un nouvel article 11A du Règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978<sup>70</sup> la définit comme suit : « [l]a surface de plancher prise en considération dans le calcul des surfaces destinées aux logements ou aux activités correspond à la surface brute de plancher utile de la totalité de la construction selon la norme 514.420 de l'Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (ORL 514.420), dans sa teneur au 1er août 2018, à l'exception des surfaces occupées par les façades double peau créant des espaces-tampons non chauffés et des surfaces occupées par des atriums non chauffés, des halls et des paliers permettant un usage autre que la distribution des logements ou des activités ».

Cette définition fait suite à un arrêt de principe de la Chambre administrative du 16 décembre 2014 qui a affirmé le principe suivant : « [a]u vu de ce que préconise l'autorité compétente en matière d'adoption des PLQ, il se justifie donc de recourir à la définition posée par la norme ORL 514 420. Selon cette dernière, « la surface brute de plancher utile [SBP] se compose de 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, telles que par exemple les caves, les greniers, les séchoirs et les buanderies des logements ; les locaux pour le chauffage, les soutes à charbon ou à mazout ; les locaux pour la machinerie des ascenseurs, des installations de ventilation et de climatisation ; les locaux communs de bricolage dans les immeubles à logements multiples ; les garages pour véhicules à moteur, vélos et voitures d'enfants, non utilisés pour le travail ; les couloirs, escaliers et ascenseurs desservant exclusivement des surfaces non directement utiles ; les portiques d'entrée ouverts ; les terrasses d'attique, couvertes et ouvertes ; les balcons et les loggias ouverts pour autant qu'ils ne servent pas de course »<sup>71</sup>.

Ce principe posé, la Chambre administrative a jugé, d'une part, que les façades double peau devaient être prises en compte dans le calcul de la SBP, dès lors que « la surface de plancher à prendre en considération est celle inscrite à l'intérieur de l'enceinte thermique y compris la surface de la section horizontale des murs ou piliers formant la structure extérieure de l'immeuble », et, d'autre part, que les niveaux d'un bâtiment situés en sous-sol doivent également être comptés dans la SBP lorsqu'ils sont affectés à l'habitation ou au travail ; seuls des locaux communs dépourvus de rentabilité doivent être exclus du calcul<sup>72</sup>.

<sup>67</sup> Le fait que cet indice soit un minimum comme cela ressort du texte légal et non un plafond, a été confirmé par la Chambre administrative dans l'ATA/521/2017, du 9 mai 2017, c. 6.

<sup>68</sup> Il convient de relever que ces indices minimaux ne s'appliquent qu'en zone de développement. Au surplus, on se réfère aux IUS prévus par le plan directeur cantonal : 2 en zone de développement 2, 1.2 en zone de développement 3, 0.8 en zone de développement 4A ou 0.6 en zone de développement 4B.

<sup>69</sup> Cette directive est accessible sur le site de l'Etat de Genève à l'adresse (état du lien au 29 octobre 2018) : <https://www.ge.ch/document/indices-densite-utilisation-du-sol/telecharger>.

<sup>70</sup> RGZD ; RS/GE L1 35.01.

<sup>71</sup> ATA/1017/2014, du 16 décembre 2014, c. 5, confirmé par le Tribunal fédéral dans l'arrêt 1C\_76/2015 du 12 novembre 2015.

<sup>72</sup> ATA/1017/2014, du 16 décembre 2014, c. 5.

Depuis l'arrêt du Tribunal fédéral confirmant cet arrêt de la Chambre, le Département du Territoire applique cette règle de calcul. Elle a notamment eu une incidence importante dans les PLQ prévoyant des sous-sols utilisables commercialement. En effet, avant cette jurisprudence, la SBP n'était en principe, comptée qu'en surface.

L'article 11A RGZD concrétise cette jurisprudence dans les zones de développement, mais en modifiant sa portée ; en excluant du calcul les surfaces occupées par les façades double peau créant des espaces-tampons non chauffés, les surfaces occupées par des atriums non chauffés, les halls et les paliers permettant un usage autre que la distribution des logements ou des activités. Ce faisant, cette norme crée un régime particulier pour le Canton de Genève : il reprend une norme admise au plan fédéral, mais impose, dans les zones de développement, une application particulière où se réalisent aujourd'hui même l'essentiel des constructions importantes. Il eut été plus simple de garder la norme fédérale et de prévoir une souplesse possible pour des constructions avec une façade double peau. Cela étant, pour l'application de l'article 3 alinéa 5 LGZD, la notion de surface brute de plancher devant être utilisée est désormais celle de l'article 11A RGZD.

Compte tenu de ces éléments, les plans adoptés depuis la réforme de 2015 précisent dans leur légende un ID et un IUS qui ont un caractère obligatoire. Ils constituent le fondement du « tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir » prévu à l'article 3 alinéa 1 lettre g LGZD. Ces deux indices déterminent ainsi la quantité des surfaces qui pourront être construites et donc, les conséquences du PLQ en cause pour les éventuels voisins<sup>73</sup>. Cette étape marque la concrétisation de la zone de développement dans le périmètre du plan, puisqu'avant la fixation des deux indices dans le plan, il n'est pas possible légalement de déterminer ce qui sera ou non construit à l'intérieur de la zone de développement.

Vu la nouvelle teneur de l'article 3 alinéa 5 LGZD, une dérogation à un PLQ ne peut entraîner de dépassement de ces deux indices, et cela sous réserve de la marge de mise au point technique de 3% généralement admise par le Département du Territoire. En conséquence, si des changements sont possibles et ce, dans le respect des limites que nous avons exposées *supra* au point 1., lesdites modifications ne doivent pas entraîner d'augmentation des deux indices. Si cette condition n'est pas respectée, il ne peut y avoir dérogation au sens de l'article 3 alinéa 5 LGZD.

#### *b. La portée de la condition relative à la densité et l'utilisation du sol dans le temps*

Si la définition de l'ID et l'IUS est précise dans les plans élaborés depuis la réforme de 2015, telle n'a pas toujours été le cas dans le passé. De plus, le Département du Territoire a montré souvent une certaine souplesse dans la mise en œuvre de ces indices. Deux exemples illustrent ce constat, le bonus « Minergie » et les surélévations.

En premier lieu, avant le 15 mars 2014, l'article 3 alinéa 5 LGZD prévoyait que « [l]a 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 ». Cette disposition a été abrogée par la Loi 10965, qui a intégré le nouvel article 2A relatif aux indices dans la LGZD<sup>74</sup>. La Directive départementale relative aux IUS que nous avons mentionnée *supra* à la lettre a., a autorisé que pour tous les plans adoptés par le Conseil d'Etat avant le 15 mars 2014 et prévoyant l'octroi de

---

<sup>73</sup> ATA/595/2016, du 12 juin 2016, c. 6e), confirmé par l'ATF 143 II 276 ; voir aussi, ATA/660/2018, du 26 juin 2018, c. 13, étant précisé qu'à l'heure où ces lignes sont écrites, cet arrêt fait l'objet d'un recours pendant au Tribunal fédéral.

<sup>74</sup> Loi du 16 mai 2013 modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (Pour une utilisation rationnelle du sol) (Loi 10965).

ce 10%, qu'ils pourraient continuer à être appliqués mais uniquement pour la création de surfaces additionnelles destinées au logement, et ceci pour éviter une sous-densification<sup>75</sup>.

En second lieu, le Département du Territoire s'est vu parfois généreux dans l'octroi de dérogations prévues par l'article 12 alinéa 3 LGZD concernant les surélévations. En effet, cette disposition a été élaborée sans prendre en considération les IUS prévus par les plans. Le rapport du Conseil d'Etat à l'appui, mentionnait ainsi à titre de justification de cette norme que « [cette disposition vise à étendre aux zones de développement 2 et 3 les possibilités désormais offertes par la LCI, suite à sa modification du 22 février 2008, d'augmenter la hauteur du gabarit maximal de ces zones, lorsque cette augmentation a pour objet la construction de logements supplémentaires, sans pour autant compromettre l'harmonie urbanistique de la rue en cause ]<sup>76</sup>. En conséquence, pour un certain nombre d'anciens plans, on trouve des constructions avec un ou deux niveaux de plus que ceux initialement prévus par le PLQ et donc une SBP sensiblement plus importante que celle mentionnée dans le PLQ. Ces constructions ont aussi souvent bénéficié en plus du « 10% Minergie ».

Pour tous ces plans antérieurs à la nouvelle teneur de l'article 3 alinéa 5 LGZD et dont les constructions restent encore à être autorisées, il n'est pas possible d'appliquer strictement la condition du respect de l'IUS et de l'ID. A défaut, les propriétaires qui auraient obtenu une autorisation de construire avant 2015 bénéficieraient d'un nombre important de droits à bâtir supplémentaires à ceux prévus par le PLQ et ce, par rapport aux propriétaires qui ne construiraient qu'après 2015. Ceci, alors même que le PLQ resterait inchangé. Or, la répartition des droits à bâtir dans le périmètre d'un plan se doit de respecter l'égalité de traitement<sup>77</sup>. Pour assurer ce respect, même en l'absence de disposition transitoire, l'application de l'article 3 alinéa 5 LGZD doit tenir compte des dérogations accordées avant 2015, lors de l'examen de demandes d'autorisation de construire déposées depuis, et ce dans le périmètre des plans adoptés avant 2015.

## Conclusion

Le droit genevois de l'aménagement du territoire et des constructions est une matière en perpétuelle évolution. Certaines réformes règlent des points de détail, d'autres changent des pans complets de la législation. La réforme des PLQ de 2015 est l'une de celle-ci. Toutefois, son impact est probablement moins juridique qu'urbanistique.

Les changements apportés à l'article 3 alinéa 1 LGZD ont entraîné une nouvelle ère pour les PLQ. Avec la fin des implantations contraignantes, les bâtiments et leurs accès ont découvert une liberté bienvenue, même si celle-ci est désormais cadrée par des exigences urbanistiques comme l'aire d'implantation, le front d'implantation, la bande d'implantation, l'angle construit, l'exigence d'une certaine orientation des bâtiments ou encore la définition de percées visuelles. La seule apparente victime collatérale de ce changement est le tableau des droits à bâtir qui s'est vu octroyé une base légale pour apparaître dans les plans mais qui, finalement, se voit expulsé dans les règlements desdits plans. Ceci n'a toutefois pas de conséquence juridique pour les droits à bâtir des propriétaires, vu que l'ID et l'IUS restent inscrits dans le plan, d'une part, et que le tableau a le même effet obligatoire en figurant dans le règlement, d'autre part.

En ce qui concerne les dérogations aux plans, le changement de loi n'a pas modifié la pratique restrictive des juridictions. Cela ne signifie pas que la réforme était sans portée. Bien au contraire, tous les points pour lesquels l'article 3 alinéa 1 LGZD a prévu une flexibilité de

<sup>75</sup> Directive départementale relative aux indices d'utilisation du sol, juin 2014, p. 7.

<sup>76</sup> Projet de loi du 7 mai 2008 modifiant la loi générale sur les zones de développement (L 1 35) (PL 10259), MGC 2007-2008/VIII A 6752/6760.

<sup>77</sup> Voir, par exemple, ATA/170/2015, du 17 février 2015, c. 13b).

d'implantation, ne sont plus analysés comme des dérogations. Tant que l'aire d'implantation, que ce soit pour un bâtiment ou un accès au parking, est respectée, les constructions sont considérées comme conformes. En conséquence, si la pratique concernant l'article 3 alinéa 5 LGZD n'a pas évolué, sa portée s'est sensiblement réduite. En revanche, en imposant le strict respect de l'IUS et de l'ID fixés par le plan, la nouvelle teneur de l'article 3 alinéa 5 LGZD renforce l'importance de ces indices et donc l'attention qui doit être portée lors de l'élaboration d'un plan à leur fixation.