

DROIT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Valérie DÉFAGO GAUDIN

Film

LES MESURES FONCIÈRES POUR ASSURER LA RÉALISATION DES PLANS

De longue date, la divergence entre l'état parcellaire et les tracés et implantations prévus par des plans d'affectation a été vue comme un obstacle à la construction: à défaut d'accord entre propriétaire et constructeur, il est guère possible de construire sur un fonds dont on n'est pas propriétaire. Les législateurs, fédéral et cantonaux, se sont emparés de la question. Voici le déroulement du film autour de la récente révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979¹, qui constitue un événement majeur des 10 dernières années en droit de l'aménagement du territoire.

A. ARRÊT SUR IMAGE : LA RÉVISION DE LA LAT DE 2013

La révision de la LAT du 15 juin 2012 acceptée en votation populaire le 3 mars 2013 et entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014² poursuit le double but

¹ RS 700; «LAT».

² RO 2014 899.

de contenir la dispersion des constructions et d'enrayer la perte de terres cultivables. À cet effet, elle prône une densification des constructions et un développement à l'intérieur des zones à bâtir existantes et rend plus difficile l'affectation des terrains à la zone à bâtir³. Se fondant sur le constat selon lequel le potentiel de zones à bâtir non construites est considérable, le législateur a insisté sur la nécessité d'améliorer la constructibilité de biens-fonds au moyen de remembrements ou autres mesures foncières⁴. Pour le législateur, l'offre juridique de terrains à bâtir que fournit la planification doit se trouver complétée par leur mise en adéquation pour la construction⁵. Plus simplement dit, la maîtrise du foncier est une condition *sine qua non* à la mise en œuvre des plans d'affectation et par conséquent à l'utilisation du potentiel constructible des zones.

C'est ainsi que, dans le nouvel article 15a LAT destiné à assurer la disponibilité des terrains constructibles, il est enjoint aux cantons de «prendre les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncières telles que le remembrement de terrains (art. 20)» (art. 15a al. 1 LAT). L'instrument du remembrement n'est pas nouveau. En effet, depuis 1979, l'art. 20 LAT énonce que «Lorsque la réalisation de plans d'affectation l'exige, le remembrement peut être ordonné d'office et au besoin exécuté par l'autorité compétente.» Toutefois, le remembrement ne joue pas le rôle qu'il devrait jouer dans l'aménagement du territoire⁶, de sorte que le législateur a réitéré son invite aux cantons.

On définit généralement le remembrement (ou remaniement) comme l'opération ayant pour objet de modifier dans un périmètre défini l'assiette des propriétés, de manière à donner à chaque parcelle une configuration

³ Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010, Feuille fédérale 2010, p. 959/963.

⁴ Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010, Feuille fédérale 2010, p. 959/967.

⁵ Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010, Feuille fédérale 2010, p. 959/985.

⁶ JACQUES DUBEY, La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir, in: JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY/BERNHARD WALDMANN (éd.), Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire – Faire du neuf avec du vieux?, Zurich/Bâle/Genève 2015, p. 175/198.

qui en permet la meilleure utilisation possible (regroupement de parcelles éparses ou de petite dimension, amélioration de la forme de parcelles peu aptes à une utilisation rationnelle, etc.)⁷. Le remembrement aboutit donc à un échange forcé entre les propriétaires et/ou à une réduction proportionnelle des terrains de chacun pour permettre l'équipement du périmètre, sans recours à une procédure d'expropriation. L'égalité de traitement entre les propriétaires du périmètre doit être respectée⁸.

Les art. 15a al. 1 et 20 LAT sont avant tout un mandat législatif que les cantons se doivent de concrétiser. En effet, ces dispositions ne fixent pas de manière suffisamment claire les conditions et les modalités du remembrement pour constituer une base légale suffisante pour la restriction à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) que le remembrement constitue⁹. Pour la doctrine, l'art. 20 LAT est en revanche directement applicable en tant qu'il permet à l'autorité d'ordonner d'office et d'exécuter le remembrement¹⁰.

Sans attendre l'entrée en vigueur de la loi modifiée, le Tribunal fédéral a mis en évidence le rôle actif que les autorités de planification doivent endosser dans ce domaine. Il a en effet souligné que les autorités chargées de l'aménagement du territoire ne peuvent pas se borner à régler le mode d'utilisation du sol par l'adoption des plans d'affectation; elles doivent aussi prendre les mesures nécessaires à leur concrétisation¹¹.

Aujourd'hui, il ne fait aucun doute que les autorités de planification doivent intervenir pour faire correspondre foncier et plans. Les travaux préparatoires à l'appui de la modification législative permettent en outre

⁷ ANDRÉ JOMINI, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 1999, n. 5 ad art. 20 LAT.

⁸ ATF 119 Ia 21 consid. 1b, JT 1995 I 412. BERNHARD WALDMANN, RPG Kommentar, Berne 2006, n. 7 ad Art. 20 LAT.

⁹ ANDRÉ JOMINI, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 1999, n. 17 ad art. 20 LAT; BERNHARD WALDMANN, RPG Kommentar, Berne 2006, n. 3 ad Art. 20 LAT.

¹⁰ ANDRÉ JOMINI, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 1999, n. 18 ad art. 20 LAT; BERNHARD WALDMANN, RPG Kommentar, Berne 2006, n. 3 ad Art. 20 LAT.

¹¹ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_744/2013 du 14 avril 2014, consid. 4.1. Voir ég. Arrêt du Tribunal fédéral 1C_382/2014 du 11 février 2015, consid. 2.1.

de conclure que le remaniement n'est pas le seul instrument à disposition mais que toute autre intervention sur le foncier satisfait aux conditions et au mandat de l'art. 20 LAT¹². Dans ce domaine, Genève fait partie des cantons s'étant donné de longue date les moyens de mettre en œuvre cette disposition.

B. FLASH-BACK : LES INSTRUMENTS GENEVOIS

Très tôt, le canton de Genève s'est doté d'instruments permettant de faire concorder le foncier aux plans, respectivement d'instruments permettant leur réalisation. Tous ne sont pas appliqués dans la même mesure.

I. LES CESSIONS GRATUITES POUR LA RÉALISATION DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS DANS LES PLQ

Le droit genevois connaît des zones dites de développement, soit des zones dans lesquelles un régime d'aménagement et de construction s'est superposé à la zone d'affectation ordinaire à la suite d'une modification d'un régime de zones. Les zones de développement ont notamment pour but de favoriser l'urbanisation ou la restructuration des territoires ainsi que de permettre la maîtrise du prix des terrains qui y sont situés afin de favoriser la construction de logements bon marché¹³.

Dans ces zones, le Conseil d'État peut autoriser l'application des normes de la zone développée et l'autorisation de bâtir est subordonnée à l'adoption d'un plan localisé de quartier (PLQ), en application de la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957¹⁴. Les PLQ sont des plans d'affectation au sens de l'art. 14 LAT, plus particulièrement des plans d'affectation spéciaux, en tant qu'ils réglementent certaines questions particulières d'aménagement (affectation, implantation et destination des constructions notamment), et localisés, en tant qu'ils couvrent une portion limitée de territoire.

¹² Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010, Feuille fédérale 2010, p. 959/967.

¹³ FRANÇOIS BELLANGER, Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève, in BÉNÉDICT FOËX (éd.), *Planification territoriale – Droit fédéral et spécificités cantonales*, Zurich/Bâle/Genève 2013, p. 91/92.

¹⁴ RS/GE L 1 35; «LGZD».

Sous l'empire de la LGZD avant sa modification du 23 janvier 2015 (*infra C.*), la loi prévoyait que les PLQ devaient prévoir les éléments de base du programme d'équipement, soit les emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public (art. 3 al. 2 let. b aLGZD). Très concrètement, des portions de parcelles appartenant aux propriétaires privés dans le périmètre d'un plan se voient attribuées gratuitement à la collectivité publique pour la réalisation des voiries – voies publiques, places de parc, etc. – nécessaires à l'aménagement du quartier.

Très tôt, le Tribunal fédéral a admis la conformité de ce procédé à la Constitution. Le système des cessions gratuites au domaine a été créé pour permettre la construction des installations publiques nécessaires à la réalisation du plan. Elle constitue une contribution en nature des propriétaires qui, grâce à ces équipements, voient accroître le potentiel constructible de leurs terrains. Le tableau de répartition des droits à bâtir doit néanmoins garantir une égalité de traitement entre les différents propriétaires, de sorte que ceux qui sont amenés à céder des surfaces plus considérables que d'autres doivent retrouver des possibilités de construire potentiellement équivalentes. Les emprises ainsi cédées doivent toutefois servir à la réalisation du plan; la collectivité ne peut acquérir, par ce biais, des terrains dont elle a besoin à d'autres fins, pour la réalisation de tâches qui lui incombent et qui sont sans rapport avec le plan litigieux (assainissement du trafic général, etc.)¹⁵.

En 2008, la chambre administrative de la Cour de justice a considéré que des cessions ayant pour but l'élargissement du domaine public, principalement au profit des piétons et des cycles, ainsi que la création d'une voie de bus en site propre et piste cyclable, avaient un rapport suffisant avec la réalisation du plan, même si ces cessions profitaient également à l'ensemble de la collectivité¹⁶. Cette décision a été confirmée par le Tribunal fédéral, qui a retenu que l'amélioration des conditions de trafic sur l'axe mis au bénéfice des cessions était en lien direct avec la densification du quartier, profitant ainsi en premier lieu aux habitants du périmètre¹⁷. Une

¹⁵ Arrêt du Tribunal fédéral 1P_1316/1987 du 21 septembre 1988, consid. 2-4.

¹⁶ ATA/200/2008 du 29 avril 2008, consid. 9. Voir ég. ATA/619/2007 du 4 juillet 2007, consid. 5, pour la création d'une place de dépose-minute à proximité des commerces du quartier.

¹⁷ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_268/2008 du 25 septembre 2008, consid. 3.4.

décision identique a été rendue en 2011, pour l'amélioration d'une route principale desservant le quartier visé par le plan et destiné à prendre de l'ampleur¹⁸. Les besoins du quartier sont considérés de manière mixte, servant à la fois la collectivité et les propriétaires concernés¹⁹.

À ce jour, les cessions gratuites pour la réalisation des équipements publics sont donc largement admises pour autant qu'elles présentent un lien direct avec la densification du quartier et qu'elles respectent l'égalité de traitement des propriétaires des parcelles dans le périmètre du plan. Cette égalité est assurée par l'instrument du tableau de répartition des droits à bâtir²⁰ (*infra* II.).

II. LE TABLEAU DE RÉPARTITION DES DROITS À BÂTIR

Avant la modification du 23 janvier 2015 (*infra* C.), la LGZD ne contenait pas d'indication relative à la répartition des droits à bâtir entre les différents propriétaires des parcelles dans le périmètre d'un plan. La question était réglée dans les dispositions d'exécution qui prévoyaient que chaque parcelle ou partie de parcelle comprise à l'intérieur du périmètre du plan devait bénéficier d'un droit à bâtir équivalent à cet indice et que si l'implantation des constructions projetées ne permettait pas à chaque parcelle prise isolément de bénéficier de son droit à bâtir ou si la réalisation d'opérations ultérieures l'exige, la délivrance d'autorisations de construire pouvait être subordonnée à la production d'un plan de remaniement parcellaire accepté par les propriétaires ou que le Conseil d'État pouvait, cas échéant, imposer (art. 1 de l'Annexe au règlement d'application de la Loi générale sur les zones de développement du 20 décembre 1978²¹).

Sur la base de cette disposition a été développée la pratique d'établir un tableau de répartition des droits à bâtir mentionné dans le PLQ. Le tableau des droits à bâtir permet de garantir à tous les propriétaires des

¹⁸ ATA/6/2011 du 11 janvier 2011, consid. 7, confirmé par l'Arrêt du Tribunal fédéral 1C_76/2011 du 29 juillet 2011.

¹⁹ Exposé des motifs à l'appui du Projet de loi modifiant la loi générale sur les zones de développement (PL 11305) présenté par le Conseil d'État le 31 octobre 2013, p. 20.

²⁰ ATA/200/2008 du 29 avril 2008, consid. 9; ATA/619/2007 du 4 juillet 2007, consid. 5.

²¹ RS/GE L 1 35.04; «RGZD2».

possibilités de construire potentiellement équivalentes malgré les mesures affectant le foncier, lorsque l'assiette des futurs immeubles ne correspond pas à la répartition des parcelles et donc aux droits des propriétaires concernés qui pourraient découler de la maîtrise du sol²². La répartition des droits à bâtir dans le cadre d'un PLQ fixe les droits attachés dans le futur à chaque parcelle et prépare ainsi les remaniements fonciers qui devront être effectués à l'issue de la réalisation du PLQ. Elle doit ainsi respecter les principes valant pour les remaniements parcellaires, dont le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst²³.

Ce n'est que récemment que la jurisprudence a eu à se pencher sur la question du procédé de la répartition des droits à bâtir dans un PLQ et des conditions que celui-ci doit respecter. La chambre administrative a confirmé les principes ci-dessus selon lesquels la répartition des droits à bâtir doit respecter les règles valant en cas de remaniements fonciers et partant respecter le principe de l'égalité de traitement des propriétaires concernés²⁴. La jurisprudence a également apporté des précisions portant sur la mise en œuvre de cette institution. Tout d'abord, le Conseil d'État dispose d'une certaine marge de manœuvre dans le choix du report et de la relocalisation des droits sur une autre parcelle, son choix devant reposer sur des motifs fondés. Sont des motifs fondés les choix exprimés par certains propriétaires de débiter immédiatement la réalisation d'une première étape du plan²⁵. Par ailleurs, d'éventuels dépassements de l'utilisation des droits à bâtir par un propriétaire ne doivent pas être portés en déduction des droits revenant aux autres parcelles comprises dans le périmètre du PLQ sous peine de violer le principe de l'égalité de traitement²⁶. Enfin, il est possible que le PLQ

²² FRANÇOIS BELLANGER, Les droits à bâtir: une notion virtuelle pour une valeur réelle, in ANDREA GOOD, BETTINA PLATIPODIS (éd.), *Direkte Demokratie Herausforderungen zwischen Politik und Recht – Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag*, Berne 2013, p. 287/299.

²³ FRANÇOIS BELLANGER, Les droits à bâtir: une notion virtuelle pour une valeur réelle, in ANDREA GOOD, BETTINA PLATIPODIS (éd.), *Direkte Demokratie Herausforderungen zwischen Politik und Recht – Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag*, Berne 2013, p. 287/301.

²⁴ ATA/315/2015 du 31 mars 2015, consid. 8; ATA/170/2015 du 17 février 2015, consid. 13c; ATA/1017/2014 du 16 décembre 2014, consid. 6; ATA/162/2014 du 14 mars 2014, consid. 11e.

²⁵ ATA/162/2014 du 14 mars 2014, consid. 11e.

²⁶ ATA/1017/2014 du 16 décembre 2014, consid. 6.

prévoit en légende que la modification de la localisation des droits à bâtir puisse intervenir moyennant accord des propriétaires concernés et du département²⁷.

III. L'EXPROPRIATION DES SERVITUDES CROISÉES

Depuis 1993, la LGZD dispose avec son art. 6A d'un instrument permettant 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 quartier²⁸. Cette disposition permet au Conseil d'État, de lever des servitudes pour autant que le projet en cause ait pour objet la réalisation d'un PLQ dont 60% de la surface de plancher est destinée à la construction de logements sociaux au sens de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977²⁹. L'art. 6A LGZD est mis en œuvre dans le cadre d'une procédure d'expropriation conformément à la Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933³⁰ qui comporte deux phases distinctes. La première phase relative au droit d'exproprier se déroule en deux étapes, à savoir la constatation de l'utilité publique par le Grand Conseil suivie de l'arrêt du Conseil d'État décrétant l'expropriation³¹. La seconde phase est celle de l'indemnisation.

L'expropriation des servitudes de restriction de bâtir est d'une portée pratique très importante pour lever les blocages que ce type de servitudes peut constituer pour la réalisation d'un PLQ. En effet, les juridictions civiles apprécient généralement leur utilité pour les propriétaires

²⁷ ATA/315/2015 du 31 mars 2015, consid. 8; ATA/170/2015 du 17 février 2015, consid. 13c.

²⁸ FRANÇOIS BELLANGER, Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève, in BÉNÉDICT FOËX (éd.), *Planification territoriale – Droit fédéral et spécificités cantonales*, Zurich/Bâle/Genève 2013, p. 91/106. Pour une analyse détaillée de l'art. 6A LGZD, voir FRANÇOIS BELLANGER, La déclaration d'utilité publique à Genève, in FRANÇOIS BELLANGER/THIERRY TANQUEREL (éd.), *La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix*, Zurich/Bâle/Genève 2009, p. 61/68-77.

²⁹ RS/GE I 4 05; «LGL».

³⁰ RS/GE L 7 05; «LEx-GE».

³¹ Par conséquent, la loi constatant l'utilité publique du projet constitue une décision incidente qui doit être attaquée en même temps que l'arrêt décrétant l'expropriation: Arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2013 du 4 mars 2014, consid. 4.3.

concernés indépendamment de l'intérêt public à la construction de logements³², de sorte que rares sont les cas dans lesquels leur radiation est ordonnée par le juge.

Guère utilisée par le passé, l'expropriation des servitudes croisées est de plus en plus ordonnée par le Conseil d'État. Les premières jurisprudences rendues en la matière permettent de préciser les finesses de cet instrument. Tout d'abord, la présence de servitudes croisées ne fait pas obstacle à l'adoption d'un PLQ; celles-ci doivent être levées au stade de l'autorisation de construire³³, étant précisé que l'existence de servitudes n'est pas en soi un obstacle à la délivrance de l'autorisation de construire mais à sa réalisation. Par ailleurs, la question de savoir si la quantité de surface de plancher de logements est suffisante pour permettre la levée des servitudes doit être examinée au stade de la délivrance des autorisations de construire; elle ne relève pas de la procédure d'adoption du plan³⁴. De plus, les surfaces de plancher affectées aux logements d'utilité publique retenues par le Grand Conseil dans la loi déclarant l'expropriation d'utilité publique et le Conseil d'État dans l'arrêté décrétant l'expropriation n'ont pas à être prouvées par ces autorités³⁵. Par ailleurs, s'agissant de l'envoi en possession anticipée, celle-ci peut être ordonnée par la chambre administrative en cas de recours contre l'arrêté prononçant l'expropriation sans que l'indemnité d'expropriation n'ait préalablement à être fixée³⁶. S'agissant de l'indemnité d'expropriation, le Tribunal fédéral a retenu qu'une servitude de restriction de bâtir a une certaine valeur susceptible d'être indemnisée, même si de jurisprudence constante une servitude de ce type n'a pas de valeur vénale³⁷. Pour la chambre administrative, la valeur d'une servitude de non-bâtir au-delà

³² FRANÇOIS BELLANGER, Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève, in BÉNÉDICT FOËX (éd.), *Planification territoriale – Droit fédéral et spécificités cantonales*, Genève/Zurich/Bâle 2013, p. 91/106.

³³ ATA/619/2007 du 4 décembre 2007, consid. 8; ATA/320/2007 du 19 juin 2007, consid. 6.

³⁴ ATA/816/2014 du 28 octobre 2014, consid. 7; ATA/200/2008 du 29 avril 2008, consid. 14, confirmé par l'Arrêt du Tribunal fédéral 1C_268/2008 du 25 septembre 2008; ATA/176/2008 du 15 avril 2008, consid. 15, confirmé par l'Arrêt du Tribunal fédéral 1C_248/2008 du 25 septembre 2008.

³⁵ ATA/554/2015 du 2 juin 2015, consid. 8.

³⁶ ATA/554/2015 du 2 juin 2015, consid. 16h, renversant l'ATA/294/2013 du 7 mai 2013.

³⁷ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_148/2012 du 26 juin 2012, consid. 4.3.

d'une certaine hauteur est liée à la protection qu'elle confère et qui a principalement trait à l'absence de perte de vue et d'ensevelissement; il est également déterminant que la parcelle soit située en zone de développement et donc potentiellement soumise au contrôle de la valeur du terrain, de sorte que la valeur du terrain demeure la même avec ou sans l'expropriation³⁸. Enfin, en présence de servitudes croisées, les renoncements réciproques des titulaires des servitudes sont déterminantes³⁹.

IV. LE REMEMBREMENT FONCIER URBAIN

En sus des dispositions de la LGZD permettant la mise en œuvre des PLQ, le droit genevois dispose d'une loi sur le remembrement foncier urbain du 11 juin 1965⁴⁰. Celle-ci prévoit que lorsque la configuration cadastrale et les droits réels inscrits au registre foncier entravent la réalisation de plans d'urbanisme, les propriétaires intéressés peuvent être astreints à participer à une opération de remembrement foncier (art. 1 al. 2 LRFU). En cas d'échanges d'immeubles et de modification de l'état cadastral, la collaboration des propriétaires intéressés est nécessaire puisque la décision des propriétaires de soumettre leurs immeubles à une opération de remembrement foncier doit être prise à la majorité d'entre eux, possédant au moins la moitié de la surface des terrains compris dans le périmètre (art. 3 let. a et 6 LRFU). Il peut également être procédé par voie d'expropriation suivie de redistribution (art. 3 let. b) LRFU), si les majorités ne sont pas trouvées.

Depuis son adoption, la LRFU est quasiment restée lettre morte et n'a, jusqu'à récemment, pas suscité l'intérêt des opérateurs fonciers. Peut-être sera-t-elle prochainement sollicitée puisque l'État la mentionne comme base légale permettant la réalisation d'objectifs à atteindre dans le cadre du Plan directeur cantonal 2030⁴¹.

³⁸ ATA/294/2013 du 7 mai 2013, consid. 7d.

³⁹ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_148/2012 du 26 juin 2012, consid. 4.3.

⁴⁰ RS/GE L 1 50; «LRFU».

⁴¹ Le Plan directeur cantonal 2030 a été adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013 et a été approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015.

Voir not. les Fiches A18 «Développer une politique du logement et d'aménagement du cadre de vie» et C02 «Maîtriser l'impact des extensions urbaines sur la zone agricole» du Plan Directeur cantonal 2030.

C. FONDU ENCHAÎNÉ : LA RÉFORME DES PLQ

Le 23 janvier 2015, le législateur a procédé à une modification importante de la LGZD pour opérer une réforme des PLQ. Le premier objectif a été d'assouplir la dénomination du contenu minimal des PLQ. Le deuxième objectif a été de renforcer les moyens de maîtrise foncière pour faciliter la réalisation des PLQ ou d'équipements publics nécessaires à la collectivité, afin de répondre à l'invite figurant à l'art. 15a LAT⁴².

C'est ainsi tout d'abord que l'art. 3 al. 1 LGZD décrivant le contenu minimal du plan prévoit que 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 de l'aménagement, du logement et de l'énergie (art. 3 al. 1 let. g) LGZD). Cette nouvelle disposition codifie en réalité la pratique déjà existante (*supra* B.II.), le législateur ayant souhaité pouvoir autant que possible éviter des remaniements parcelaires contraignants.

Ensuite, l'art. 3 al. 1 LGZD prévoit en sa lettre c) que le plan contient également les terrains réservés aux équipements publics autres que ceux visés à l'alinéa 3 et leur éventuelle cession gratuite dans la mesure de la contrepartie offerte par les reports de droits à bâtir prévus par le tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir visé à la lettre g. Cette disposition étend aux équipements publics autres que les équipements techniques – par exemple les équipements destinés à la réalisation d'une école – le bénéfice des cessions gratuites produisant des droits à bâtir à réaliser ailleurs dans le périmètre⁴³. La *ratio legis* de cette limitation tient dans le respect du principe de la garantie de propriété privée, considérant l'hypothèse selon laquelle certaines surfaces vouées à des équipements publics pourraient s'avérer trop étendues, sans lien suffisant avec le PLQ, ne bénéficiant pas en premier lieu aux habitants du périmètre de celui-ci au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral⁴⁴.

⁴² Exposé des motifs à l'appui du Projet de loi modifiant la loi générale sur les zones de développement (PL 11305) présenté par le Conseil d'État le 31 octobre 2013, p. 15.

⁴³ Exposé des motifs à l'appui du Projet de loi modifiant la loi générale sur les zones de développement (PL 11305) présenté par le Conseil d'État le 31 octobre 2013, p. 21.

⁴⁴ *Ibid.*

Enfin, il a été ajouté à l'art. 2 LEx-Ge, qui contient l'énumération des droits susceptibles d'expropriation, la mention des droits à bâtir résultant des schémas de répartition et de localisation de tels droits figurant dans les plans localisés de quartier ou résultant de l'accord du département et de tous les propriétaires concernés qui pourrait s'y substituer et qui doivent être exercés sur une autre surface que celles correspondant aux parcelles auxquelles ils sont attachés. Cette dernière mesure, qui ne pourra être envisagée qu'en tant qu'*ultima ratio* en cas d'échec des négociations entre les constructeurs et les propriétaires des droits à bâtir, devrait permettre la réalisation de certains PLQ actuellement bloqués par le simple refus des propriétaires des droits à bâtir de vendre ceux-ci aux constructeurs⁴⁵.

D. CLAP DE FIN (AVANT UN PROCHAIN ÉPISODE)

Bon élève avant même la modification de la LAT de 2013⁴⁶, Genève vient de se doter, avec la modification de la LGZD et la réforme des PLQ, d'un arsenal supplémentaire permettant d'assurer, par la maîtrise foncière, la mise en œuvre des plans d'affectation. Le législateur a fait le choix de renforcer les instruments contenus dans le plan, en première ligne le tableau de répartition des droits à bâtir dont l'essence et les contours ont été validés en jurisprudence. Cette solution a le mérite d'éviter la tenue de procédures parallèles d'aménagement et de remembrement, les solutions foncières étant intégrées dans les mesures d'aménagement. Il sera intéressant de voir à l'avenir si le mandat fédéral apportera plus de vigueur et renforcera l'effectivité des dispositions cantonales genevoises existantes. Il sera également intéressant d'observer comment les autres cantons mettront en œuvre le mandat législatif fédéral. Suite donc au prochain épisode.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010, Feuille fédérale 2010, p. 959/985.