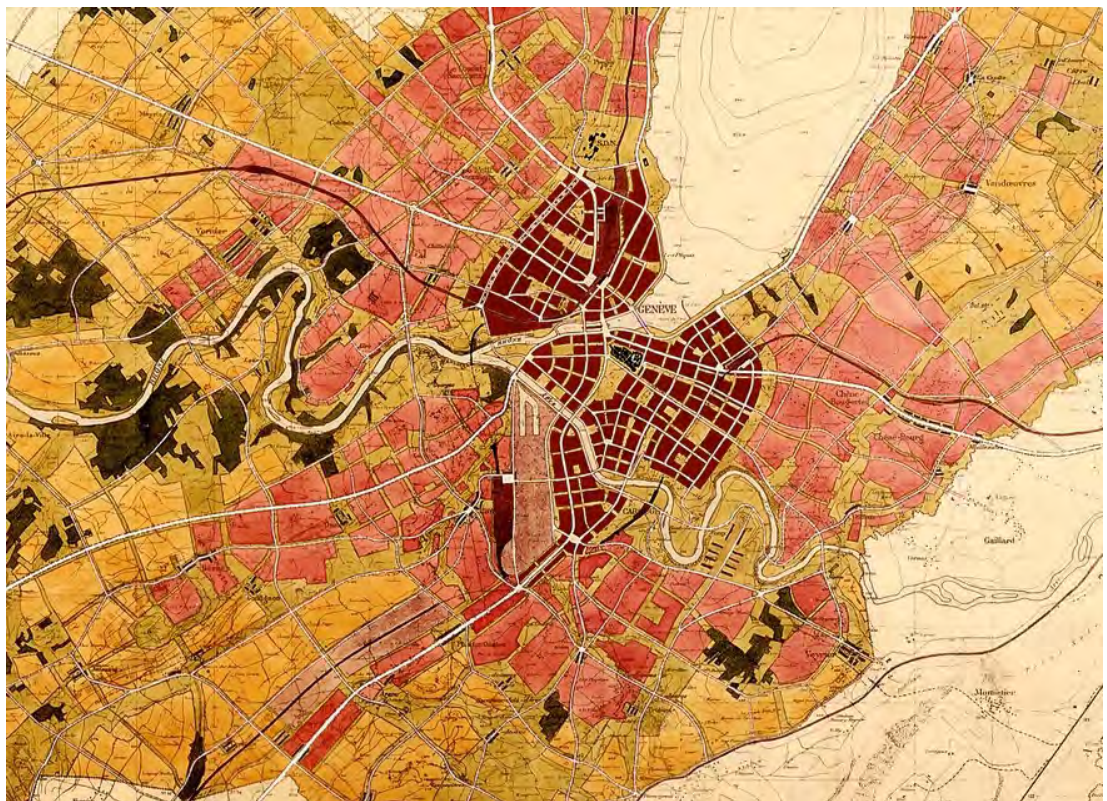




REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
Département de l'urbanisme  
**Office de l'urbanisme**

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
DEPARTEMENT DE L'URBANISME  
OFFICE DE L'URBANISME



Source : DTP, 1936, *Plan directeur régional, la ville rationnelle selon Maurice Braillard (CRR/TETU)*

## LE PLQ : GARANTIE DU PROJET URBAIN

### RAPPORT FINAL DE LA TASK FORCE PLQ

PIERRE FEDDERSEN, MICHELE TRANDA-PITTION,  
PASCAL TANARI ET CHRISTA PERREGAUX DUPASQUIER

Zurich, Genève et Berne, 27 août 2013





## SOMMAIRE

<b>LE RAPPEL DU CONTEXTE</b> .....	<b>5</b>
A l'origine de la réflexion.....	5
La méthode retenue.....	5
La problématique.....	6
<b>A. DIAGNOSTIC</b> .....	<b>7</b>
A1. Qu'est-ce qu'un Plan localisé de quartier (PLQ) ? .....	8
La base juridique.....	8
Le PLQ comme un système dans son environnement .....	8
Un outil fondamental de l'urbanisme genevois, mais confronté à des défis .....	9
A2. Le contexte des politiques publiques et des instruments d'aménagement de rang supérieur ..	11
La coordination des politiques publiques, dont l'environnement et le logement .....	11
Le rapport du PLQ avec les autres instruments (amont et aval).....	11
Des coordinations et arbitrages à améliorer .....	12
A3. Le contenu et la forme de l'outil PLQ .....	14
Le contenu de l'outil et son niveau de détail .....	15
La forme de l'outil.....	16
Un projet urbain à mieux contextualiser et un document à systématiser.....	16
A4. Le processus et la gouvernance du PLQ .....	17
Une succession d'étapes et de questions clés .....	17
Les acteurs du processus .....	18
Un processus à systématiser .....	19
A5. Le résultat sur la qualité urbaine .....	21
Une banalisation résultante.....	21
Et en réponse, la nécessaire gestion de la qualité.....	21
<b>B. PROPOSITIONS</b> .....	<b>25</b>
B1. Le contenu et la forme de l'outil PLQ .....	26
Propositions .....	26
Mesures de mise en œuvre des propositions P1, P2 et P3 .....	42
B2. Le processus et la gouvernance du PLQ .....	43
Propositions .....	43
Mesures de mise en œuvre des propositions P4 et P5 .....	46
B3. Le cas particulier des PLQ dans les périmètres de vaste ampleur .....	47
Propositions .....	47
Mesures de mise en œuvre de la proposition P6.....	47
B4. Le PLQ, les autres politiques et outils de la qualité urbaine.....	48
Propositions .....	48
Mesures de mise en œuvre des propositions P7 et P8 .....	48
<b>Conclusion</b> .....	<b>49</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>51</b>



## LE RAPPEL DU CONTEXTE

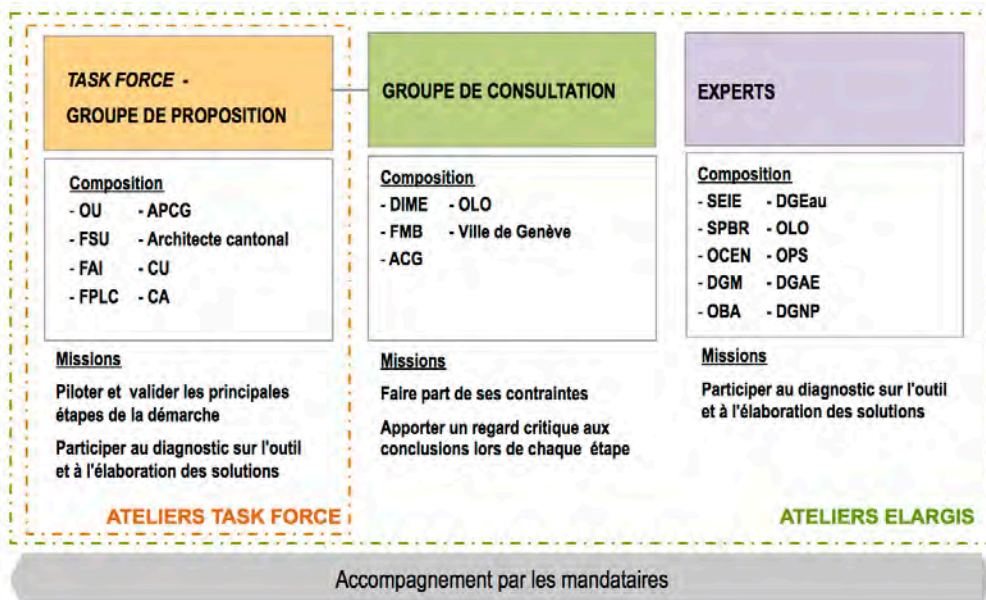
### A l'origine de la réflexion

Le canton de Genève a souhaité engager une réflexion méthodologique sur l'un des ses outils essentiels d'urbanisme : le plan localisé de quartier (PLQ). Plusieurs événements et raisons en sont à l'origine. Du point de vue structurel – et comme tout système – l'outil PLQ est en évolution, et les milieux professionnels, immobiliers et politiques ont émis ces derniers temps un certain nombre de critiques sur la forme urbaine induite, la durée des procédures, l'absence de concertation et la difficulté du lien avec la phase opérationnelle ultérieure. Du point de vue conjoncturel la Cour des comptes du canton a récemment achevé un rapport à ce propos, mais le présent dossier ne constitue pas une réponse formelle à cet audit de légalité et de gestion.

L'intention du canton – par son Office d'urbanisme – est ainsi de consolider de manière partenariale un diagnostic, ainsi qu'une série de propositions permettant de répondre aux problèmes identifiés. L'objectif visé à terme est de rendre au PLQ sa juste place, celle d'un outil essentiel de l'urbanisme genevois visant la construction d'une ville de qualité. Le moyen pour y parvenir est de faire évoluer cet outil par la prise en compte des critiques émises, parallèlement à une réflexion de fond, à la fois méthodologique et pluridisciplinaire.

### La méthode retenue

Le canton a proposé d'organiser le travail à partir d'échanges avec différents cercles de partenaires désignés par lui. La Task force regroupant les différents milieux concernés par le sujet du PLQ avait pour mission d'élaborer la réflexion (accompagnée par les mandataires), et le groupe de consultation de réagir aux propositions, sur la base de l'expérience de chacun de ses membres. De plus l'Association des communes genevoises a été associée à la démarche.



Et la méthode développée en réponse par les mandataires a été celle d'une élaboration collective du diagnostic et des propositions. Une telle démarche utilisant la puissance de l'intelligence collective a consisté à organiser une succession d'ateliers de type *brain storming*, en profitant de la concentration des échanges avec les différentes personnes ressources dans le temps, et des échanges entre elles – en plus de ceux avec les mandataires – pour produire plus rapidement des réponses consolidées à l'ensemble complexe des questions posées.

Entre chaque phase d'échanges, le travail a alterné des tris d'informations (en particulier entre ce qui était acquis et ce qui restait à approfondir), et des mises en cohérence du tout.

Quelques entretiens de personnes ressources ne participant pas aux ateliers ont également été réalisés en complément (voir liste en annexe).

Le travail s'est déroulé selon le planning suivant :

- novembre 2012 : nomination de la Task force PLQ
- 4 décembre 2012 : lancement de l'appel d'offres pour une équipe pluridisciplinaire de mandataires
- 23 janvier 2013 : adjudication et démarrage de l'étude
- 18 mars : 1er atelier avec la Task force sur le diagnostic
- 9 avril : 2ème atelier avec la Task force sur le diagnostic
- 19 avril : 1er atelier de réflexion élargi sur le diagnostic
- 30 avril : présentation du diagnostic au comité de l'Association des communes genevoises (ACG)
- 13 mai : 3ème atelier avec la Task force sur les propositions de solutions
- 27 mai : 4ème atelier avec la Task force sur les propositions de solutions
- 19 juin : 2ème atelier élargi sur les propositions de solutions
- 25 juin : présentation des propositions de solutions au comité de l'ACG
- 2 juillet : finalisation des travaux de la Task force PLQ
- Fin août : rapport final et programme d'action.

La mission des mandataires a consisté à concevoir, organiser et animer les workshops, puis à en réaliser la synthèse sous forme de textes spécifiques, en croisant cet accompagnement avec ses propres réflexions sur le sujet. Elle s'achève par l'écriture du présent rapport.

## La problématique

L'intitulé du titre fait intervenir deux termes essentiels : le PLQ (voir définition ci-après), mais aussi la « garantie du projet urbain » ce qui a conduit les mandataires et les participants à la démarche à se poser la question de la qualité urbaine, comme résultat attendu du projet urbain.

La qualité urbaine a ainsi été définie de manière relative, et non absolue : il ne s'agit pas pour Genève de ne chercher que des réalisations d'exception, ni de proscrire à tout prix les « barres », mais plutôt de trouver les moyens de **produire une ville de qualité**, là où la plupart des genevois vivent au quotidien. Et cette « qualité » se définit pour l'équipe de mandataire par 2 axes :

- Un projet urbain sera de qualité s'il parvient à **entrer en dialogue avec son contexte spatial par la morphologie du bâti** qu'il propose : dans certains quartiers les barres seront la bonne réponse, alors que dans d'autres elles ne seront pas à l'échelle du territoire et n'entreront pas en dialogue avec le voisinage et le reste du patrimoine bâti ;
- Et il sera de qualité s'il parvient à **répondre également à la diversité des besoins** : un jeune étudiant n'a pas les mêmes attentes qu'une jeune famille, qu'une famille décomposée ou recomposée, ou encore qu'une personne âgée. Ces besoins s'appliquent au logement (espace compris entre murs et dalles), mais aussi à l'habitat (au sens de ce qui entoure le logement et lui confère une qualité supplémentaire, comme les espaces semi-privés ou les services proches).

En d'autres termes, la question posée est celle de la contribution de l'outil PLQ à la contextualisation (spatiale et sociale) du projet urbain.

Et pour y répondre, le présent rapport énonce dans un premier temps les éléments de diagnostic, puis les différentes propositions, incluant des principes et des mesures (les plus urgentes et celles à plus long terme).

## A. DIAGNOSTIC

## A1. Qu'est-ce qu'un Plan localisé de quartier (PLQ) ?

Compte-tenu de l'exiguïté de son territoire, Genève a cherché très tôt à contrôler son développement, avec son Plan des zones de construction (en 1929) et la création de l'équivalent des PLQ actuels par la Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (LExt) (toujours en 1929). La crise du logement perceptible dès la fin de la seconde guerre mondiale – découlant à la fois de l'absence de constructions pendant cette période et de l'augmentation rapide des besoins – a alors incité le gouvernement à réagir avec la Loi générale sur les zones de développement (LGZD) de 1957 et la modification des PLQ (les rendant obligatoires en zone de développement) pour faire face à la croissance genevoise de l'époque et résoudre l'ensemble de ses contraintes (accessibilité, stationnement, etc.).

### La base juridique

Pour poser la réflexion à son juste niveau, la définition juridique du PLQ mérite d'être rappelée dès le départ : il s'agit d'un plan d'affectation spécial dont le contenu minimal est défini par l'article 3 de la LGZD :

1. Les plans localisés de quartier prévoient notamment :
  - a) le périmètre d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire;
  - b) les espaces libres, privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants;
  - c) les terrains réservés aux équipements publics;
  - d) la végétation à sauvegarder ou à créer;
  - e) les places de parcage et les garages;
  - f) un concept énergétique territorial (...).
2. En outre, ils prévoient les éléments de base du programme d'équipement, soit :
  - a) le tracé des voies de communication projetées et les modifications à apporter aux voies existantes, ainsi que les alignements le long ou en retrait de ces voies, en distinguant les voies publiques cantonales, communales ou privées; dans tous les cas, il est tenu compte de la protection du cadre de vie;
  - b) les emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public;
  - c) les conduites d'eau et d'énergie ainsi que les systèmes d'assainissement des eaux usées et pluviales nouveaux ou existants, établis en coordination avec la planification pouvant résulter d'autres instruments. Sont également prévus, le cas échéant, les secteurs contraignants de gestion des eaux pluviales, conformément au plan général d'évacuation des eaux de la commune.
- 3 Les plans localisés de quartier (...) indiquent, le cas échéant :
  - a) les bâtiments déclarés maintenus en raison de leur intérêt, l'article 90, alinéa 1, de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988, étant applicable par analogie aux travaux exécutés dans ces immeubles, sous réserve de cas d'intérêt public;
  - b) les remaniements parcellaires nécessaires à la réalisation du plan;
  - c) les bâtiments dont la démolition est prévue et les arbres à abattre (...).

Le PLQ est opposable au tiers, et il permet de régler un certain nombre de points essentiels à la construction de la ville (droits à bâtir, questions foncières et financières, dont la taxe d'équipement), ainsi que l'exercice des droits démocratiques. De manière plus spécifique, il permet de déroger à la LCI (loi sur les constructions et installations diverses) à l'intérieur de ses limites.

Une fois le PLQ adopté, la phase suivante – qui aboutit aux autorisations de construire – peut démarrer, et ce qui a été validé par le PLQ ne peut alors plus être soumis à recours (art. 146 de la Loi sur les constructions et installations diverses - LCI).

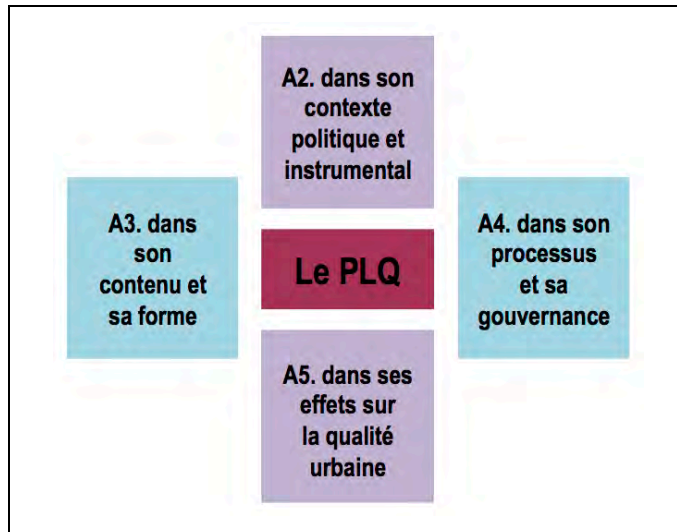
### Le PLQ comme un système dans son environnement

Pour comprendre au mieux le fonctionnement actuel du PLQ, ses forces et ses faiblesses, il est d'abord nécessaire de tenter de structurer l'ensemble des informations (dont les remarques émises par la Cour des comptes) selon un schéma mettant en avant le caractère systémique de cet outil.



Il est en effet difficile de l'analyser en faisant par exemple abstraction de sa nature de processus, de son insertion dans son contexte, ou de ses effets induits sur la qualité urbaine.

Le schéma proposé au démarrage par l'équipe de mandataires est le suivant, il a structuré l'ensemble de la démarche. Chacun de ces axes est ensuite développé dans les chapitres qui suivent.



Ce schéma se lit en commençant par le centre : le PLQ.

En vertical, il place l'outil PLQ dans le contexte des politiques publiques et des autres outils de l'urbanisme genevois (chapitre A2). Puis il évalue l'impact de l'utilisation de cet outil sur la qualité urbaine (A5).

En horizontal, le PLQ s'analyse comme un outil avec son contenu et sa forme (A3), ainsi que son processus d'élaboration par ses acteurs (A4).

L'outil et ses relations avec son contexte ont évolué de tous temps, et la question posée aujourd'hui est celle de l'ampleur de leur évolution à venir : la manière de faire actuelle peut-elle se satisfaire de simples réformes, ou le temps est-il venu de procéder à des changements plus fondamentaux ?

### Un outil fondamental de l'urbanisme genevois, mais confronté à des défis

Le PLQ garantit les éléments essentiels suivants :

- La planification de l'urbanisation de la zone de développement (bâti, équipement, cessions au domaine public et servitudes de passage)
- La stabilité juridique de la planification (opposable au tiers, répartition des droits à bâtir, possibilité de lever les oppositions)
- Et la démocratie en matière d'aménagement du territoire (consultation des autorités communales et de la population, possibilité de recours).

Ses rôles essentiels rencontrent un large consensus :

- Pour les citoyens : mettre à disposition des logements à des prix abordables pour les différentes catégories sociales
- Pour le porteur de projet (promoteur ou autre) : pouvoir évaluer la faisabilité financière et juridique de son opération (ce qui implique de pouvoir connaître les quantités et les affectations admises)
- Pour les riverains : pouvoir connaître leur voisinage futur et (si besoin) s'y opposer conformément à leurs droits démocratiques (avec la possibilité de le faire également à l'étape suivante, celle de l'autorisation de construire)
- Pour l'architecte : disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir adapter le projet lors de la phase suivante
- Pour les communes : obtenir une visibilité sur le développement de leur territoire et une validation démocratique
- Pour tous : instaurer un moment de concertation entre les parties prenantes.

---

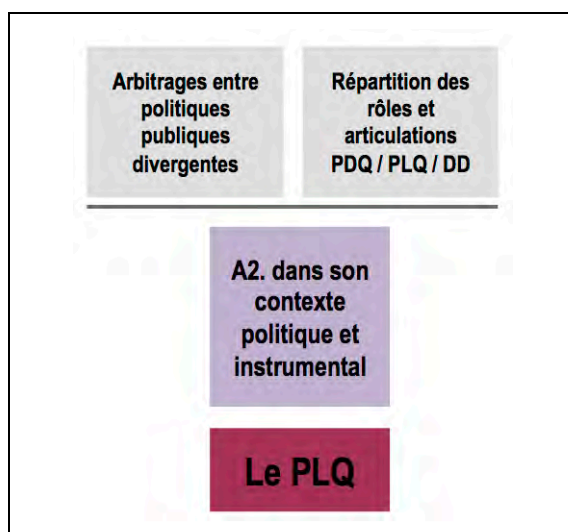
Mais certaines des réalités et évolutions en cours posent problème :

- La multiplication des politiques publiques sectorielles aux objectifs potentiellement contradictoires
- La judiciarisation croissante du domaine de l'urbanisme
- Et la banalisation constatée des morphologies urbaines et des espaces publics,
- La difficulté du passage à l'opérationnel qui ne permet pas de faire face à la croissance démographique ni aux blocages du marché immobilier

Au fil du temps, le PLQ s'est ainsi chargé de nombreuses exigences issues des politiques sectorielles et a évolué vers une définition toujours plus précise et stricte des constructions, à tel point qu'une grande partie des autorisations de construire nécessite des dérogations (75% selon le rapport de la Cour des comptes), et que la part de l'architecture des bâtiments se voit – à dire d'acteur – réduite à la seule expression des façades.

## A2. Le contexte des politiques publiques et des instruments d'aménagement de rang supérieur

Ce chapitre vise essentiellement à fixer le cadre dans lequel le PLQ s'insère.



Le schéma ci-contre développe le premier axe – celui de l'inscription de l'outil PLQ dans son contexte – à partir des 1<sup>ers</sup> questionnements abordés, en particulier par la lecture du rapport de la Cour des comptes.

Deux chapitres essentiels sont ainsi ressortis :

- celui de la relation du PLQ avec l'ensemble des politiques publiques à incidence spatiale,
- et celui de son insertion dans le système des instruments d'urbanisme à Genève.

### La coordination des politiques publiques, dont l'environnement et le logement

Le PLQ étant un instrument d'urbanisme opposable aux tiers, il s'est vu confier au fil des ans – en plus de son caractère premier d'outil de définition de la forme urbaine – la mission de résoudre la coordination des différentes politiques publiques à incidence spatiale, en particulier le logement et l'environnement (eau, bruit, nature, nuisances, énergie).

Ces coordinations et/ou arbitrages sont réalisés au cas par cas, sans orientation politique générale explicite.

### Le rapport du PLQ avec les autres instruments (amont et aval)

Dans une vision de type processus, le PLQ s'insère dans une succession de réflexions successives et un système d'instruments à différentes échelles, qu'ils soient – ou non – définis par la loi.

**Le PDC** : la vision stratégique du développement souhaité à long terme pour le territoire cantonal est donnée par le **plan directeur cantonal**. Ce dernier n'est pas contraignant pour le particulier qui n'a donc pas de moyens juridiques pour s'y opposer. Par contre, il lie les autorités fédérales, cantonales et communales. A Genève, le plan directeur cantonal (en phase finale d'approbation) est en interaction directe avec le projet d'agglomération du Grand-Genève, et les stratégies et options prises à ce niveau ont une influence directe sur la planification de l'affectation (en particulier quantitativement).

**La MZ** : le plan des zones d'affectation est ancien (1929), il est régulièrement adapté aux nouveaux projets ponctuels sur la base de la procédure de **modification de zone**. Aucune adaptation globale à l'échelle du canton n'a eu lieu depuis très longtemps, ce qui différencie nettement Genève des autres cantons suisses.

**La planification stratégique et/ou directrice localisée** : pour les vastes portions de territoires qui nécessitent une réflexion urbanistique sur le renouvellement urbain ou l'extension urbaine, une vision stratégique est nécessaire, et elle peut être formalisée par un instrument non défini par la loi (**Plan guide**) et/ou par un instrument formel, le **plan directeur de quartier** (PDQ). Le premier n'a pas de valeur juridique – mais est utile comme moyen de créer du consensus en amont – et le second n'est pas contraignant pour le particulier qui ne peut donc pas s'y opposer juridiquement, mais vaut accord entre l'Etat et les communes.

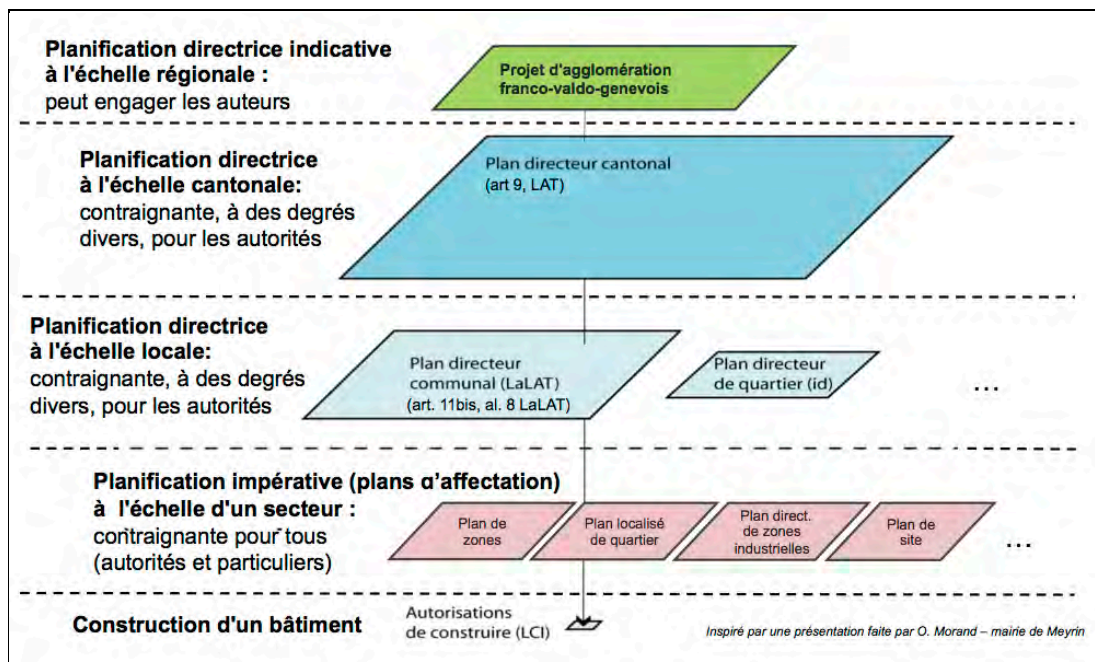
Une réflexion est également en cours à l'OU sur l'outil PDQ (contenu et nature), visant une distinction plus claire entre ce qui est contraignant pour les autorités et ce qui est mentionné à titre d'explication.

Le PDO (ou tout autre instrument stratégique) est ainsi l'une des manières d'initier un PLQ, et au vu des vastes territoires actuellement étudiés par ce biais, ce sera très probablement le mode majoritaire dans les années à venir (alors que ce n'était pas le cas auparavant).

La DR : l'autre manière d'initier un PLQ est la **demande de renseignements**, déposée par un propriétaire foncier ou un promoteur à l'échelle de la ou des parcelles qu'il possède ou qui l'intéresse. Cette procédure est définie par l'article 5 de la LCI (implantation, destination, gabarit, volume et dévestiture).

Sur la base de tout ou partie de ces différents documents, le PLQ est alors élaboré, et il est contraignant pour les particuliers.

La DD : une fois adopté, le PLQ ouvre la voie aux projets d'architecture et d'aménagement qui seront ensuite soumis à autorisation de construire, avec la **demande définitive**.



Les différentes échelles de planification à Genève

## Des coordinations et arbitrages à améliorer

En amont des PLQ, les modalités de coordination et d'arbitrage entre politiques publiques divergentes ne sont pas suffisamment définies :

- Il est certain que l'importance de la question du logement à Genève (situation de pénurie récurrente) peut difficilement être ignorée, tout comme la montée en puissance dans la population des préoccupations environnementales, mais le PLQ doit résoudre à lui seul – quand il y en a – les contradictions entre ces politiques publiques.
- Mais la pesée des intérêts qui se fait aujourd'hui au moment de la consultation des services arrive au stade de l'enquête technique du plan, alors que le projet est déjà élaboré.

Au niveau du PLQ lui-même, le cumul des rôles – arbitrages multiples en plus de la résolution des conflits d'usage / de voisinage habituels en urbanisme – ajoute un degré de complexité :

- Même si l'échelle du quartier est pertinente pour un certain nombre d'arbitrages, et que gérer ces conflits en partant de la spécificité du site devrait permettre la contextualisation des projets urbains, cette concentration d'attentes sur un même outil rend son élaboration plus complexe.
- Les objectifs sectoriels (nature, énergie, mobilité, patrimoine, etc.) ne sont le plus souvent pas intégrés suffisamment en amont de la conception urbaine, et trop rarement considérés en tant qu'opportunités.

- De plus, l'impact financier de chaque nouvelle exigence (en particulier environnementale et patrimoniale) n'est pas anticipé : il est aujourd'hui reporté sur le prix des logements. Et les auteurs de ces exigences ne contribuent le plus souvent pas au financement des coûts induits.

Sur l'ensemble de la « chaîne de production » de la ville :

- La conservation de la cohérence des projets au travers des étapes successives de planification n'est pas suffisamment assurée. C'est un enjeu important, et un sujet d'intérêt partagé.

## Analyse des mandataires

Pour des regards extérieurs, le système genevois est surprenant sur trois points :

1. **Le système complexe des instruments d'aménagement du territoire genevois** est lié à la répartition des compétences (canton / communes) en matière de planification de l'affectation, et à la dispersion des textes de loi définissant ces différents outils. Dans la structure hiérarchique usuelle des plans (ailleurs en Suisse), le plan directeur cantonal induit l'adaptation des plans directeur et d'affectation « global » (par opposition au plan d'affectation spécial) qui sont les principaux instruments réglant l'aménagement du territoire d'une commune.

Les plans d'affectation de détail (PLQ à Genève) ne sont alors utilisés que pour préciser la forme urbaine des quartiers délicats, dont la contextualisation spatiale demande un effort particulier et spécifique. Ces plans d'affectation spéciaux doivent, en outre, souvent respecter les règles de base contenues dans le plan d'affectation « global ». A Genève, le PLQ se charge d'une certaine manière du contenu du plan d'affectation « global » et du contenu du plan d'affectation spécial, sans compter le fait qu'il se charge aussi d'autres éléments (équipement, questions foncières, logement, etc.) qui ne sont souvent pas à régler par ces plans dans les autres cantons.

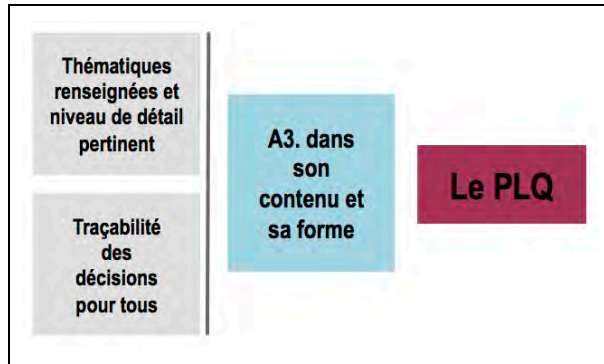
Une cascade de plans revue précisant la bonne règle à la bonne échelle – tout en tenant compte de la spécificité d'un canton spatialement exigü, attractif et urbain – constituerait une simplification intéressante. La concentration de ces redéfinitions en un nombre plus restreint de textes légaux serait une manière intéressante d'y parvenir.

Il apparaîtrait également utile de remettre à jour une fois globalement le plan des zones d'affectation, même s'il est certain que cette tâche est ambitieuse. La révision globale d'un plan sur une superficie de 282 km<sup>2</sup> avec une situation géographique et économique aussi particulière est complexe. Mais un plan d'affectation de base actualisé définissant l'affectation et les règles essentielles (comme densité, alignements, équipement, hauteurs, distances aux limites, et/ou indices, règles d'ensoleillement, etc.) permettrait d'alléger les PLQ subséquents, certains des éléments qui figurent aujourd'hui dans la planification du quartier pouvant avoir été réglés au stade de l'affectation cantonale de base.

2. La question de la **faisabilité opérationnelle des planifications** est réglée de manière très différente d'un canton à l'autre, mais l'exemple zurichois permet de distinguer deux natures de documents (le canton de Vaud connaît un système similaire) qui sont regroupées dans le PLQ genevois (et qui pose question sur sa plus grande efficacité vs complexité) :
  - Le plan de quartier de type 1 (Gestaltungsplan) : plan d'affectation spécial (opposable aux tiers) qui précise le plan de zone en l'adaptant au « génie du lieu » et en précisant la composition urbaine (élaboré avec la participation des propriétaires), mais sans déroger aux règles du plan de zones général
  - Le plan de quartier de type 2 (Quartierplan) : le document technique qui précise les questions foncières, financières (répartition des charges) et d'accessibilité (élaboré avec les propriétaires et les promoteurs).
3. **Les multiples rôles du canton** : l'autorité cantonale est régulièrement à la fois le concepteur, l'instructeur et l'autorité d'approbation d'un même PLQ, et il lui arrive même parfois d'en être l'initiateur, ou de le défendre devant les tribunaux en cas de recours.

### A3. Le contenu et la forme de l'outil PLQ

La zone de développement (ZD) est une zone d'affectation différée et le PLQ est le plan d'affectation de détail qui permet de la rendre constructible, il cumule donc dès son origine les règles d'urbanisme de base et la composition urbaine du quartier.



Le schéma ci-contre développe le second axe : celui essentiel du contenu et de la forme du PLQ.

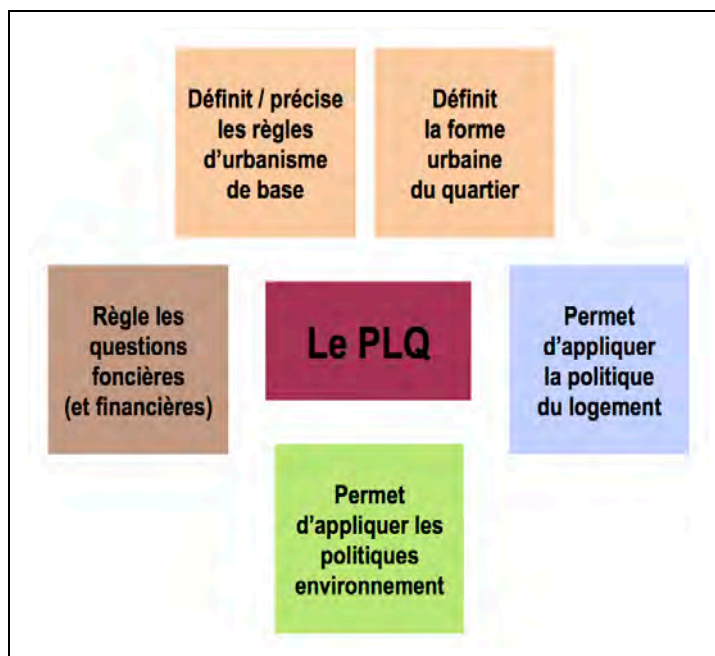
Dès les premières lectures et échanges, deux sujets sont apparus déterminants :

- Les thèmes définis par le plan et leur niveau de précision
- Et la possibilité pour l'ensemble des acteurs d'avoir connaissance de l'historique des décisions prises.

Un certain nombre d'attentes sur le contenu du PLQ font consensus :

- La définition juridique stable des droits à bâtir (localisation et répartition), des servitudes de passage et des cessions au domaine public est un contenu essentiel pour la conception et la construction de la ville.
- La définition des espaces ouverts (publics et privés) est logiquement au centre du projet, car elle constitue la trame de base du quartier futur.
- Et la possibilité de fixer ces décisions (voire d'autres) à ce stade facilite le travail ultérieur, en minimisant – au moins dans certains cas – les risques de recours ultérieurs.

Mais comme l'a montré l'analyse du contexte instrumental du PLQ, l'évolution au fil du temps a ajouté d'autres rôles et rendu ainsi la situation nettement plus complexe.



Cet outil d'urbanisme étant opposable aux tiers, il a progressivement cumulé les applications d'autres politiques publiques à incidence spatiale à cette échelle du quartier (en particulier celles du logement et de l'environnement).

En parallèle, l'accumulation des recours a conduit la jurisprudence à exiger de plus en plus de précisions dans les indications. Il en résulte qu'un poids très important est aujourd'hui donné aux règles dans le PLQ, afin de dissuader les recours, et de les gagner dans la plupart des cas.

Ces différentes politiques publiques n'ont pas forcément fait l'objet d'un arbitrage de principe, leur importance et leur degré de précisions sont variables, et le PLQ est sensé gérer ces conflits et ces différentes échelles à son niveau. Le rôle d'arbitrage qui lui est ainsi dévolu n'est pas clairement encadré, et le haut niveau de précision exigé (par les politiques publiques et la jurisprudence) pose problème au niveau de la conception architecturale dès que le processus est stoppé ou qu'il dure longtemps, et que les acteurs changent.

Pourtant, l'addition des rôles dévolus au PLQ pourrait théoriquement lui permettre de gérer la complexité du projet urbain à l'échelle d'un quartier de manière intéressante : en procédant à des arbitrages contextualisés des différents politiques publiques à incidence spatiale, et en évaluant en parallèle la faisabilité du projet proposé.

Mais ceci ne fonctionne visiblement pas dans la réalité : le PLQ est devenu tellement touffu et complexe, qu'il est aujourd'hui le plus souvent élaboré comme la somme des réponses aux différentes contraintes, en anticipation des futurs recours. Et il en résulte un « plus petit dénominateur commun » rarement synonyme de qualité urbaine. Or la seule manière de produire une ville de qualité est de travailler par projet urbain.

## Le contenu de l'outil et son niveau de détail

Le contenu des plans et de la légende

- La nature des éléments définis par le PLQ (comme les écopoints), et ceux élaborés lors de sa conception (comme les vérifications de typologie des logements) sont souvent plus proche de l'architecture que de l'urbanisme, anticipant en partie sur le contenu de la DD.
- Au contraire, certains registres extrêmement importants pour la qualité urbaine – comme l'espace public, les rez-de-chaussée et le rapport à la topographie – ne sont pas suffisamment définis, ni toujours mis en œuvre conformément au plan (par absence de contrôle des réalisations).
- La délimitation des espaces publics et collectifs est une pièce essentielle du dossier, mais le PLQ ne fixe pas les règles de leur aménagement et ne les illustre qu'à titre indicatif.

Le niveau de détail des informations fournies

- La définition trop précise des périmètres d'implantation, contraignant fortement les constructions et aménagements futurs (induite par la jurisprudence et les pratiques) n'offre pas les marges d'adaptation suffisantes pour garantir la qualité urbaine à terme. Il suffit que les acteurs ou la conjoncture changent pour que l'opération soit bloquée pour longtemps.
- L'accumulation progressive des informations environnementale (bruit, eau, nature, énergie, écopoints) contribue également à ce niveau de précision très élevé : les méthodes habituelles des ingénieurs introduisent mécaniquement dès l'amont des modélisations mathématiques qui supposent l'entrée de données chiffrées précises non pertinentes à ce stade.
- Par ces effets combinés – et en raison de sa nature juridique – le PLQ joue ainsi le rôle d'une demande préalable de construire, les éléments contenus ne pouvant plus être remis en question par la suite, au stade des autorisations de construire des bâtiments projetés.

L'adaptation à l'échelle du site et à la durée de la mise en œuvre du projet

- L'outil PLQ est aujourd'hui le même pour les petits périmètres (avec des enjeux de « couture urbaine ») et pour les très vastes issus des réflexions en cours (Grands projets et/ou PDQ), or selon l'échelle, la nature des problèmes à résoudre peut être différente.
- Deux questions essentielles ne sont ainsi pas résolues de manière satisfaisante dans les sites de grande ampleur, sachant que ces questions se poseront de plus en plus avec l'arrivée progressive des Grands projets au stade des PLQ :
  - la très longue durée de la mise en œuvre de ces vastes projets urbains (plusieurs dizaines d'années) et la difficulté qui en découle de prévoir de la même manière les premières étapes et les suivantes, ce qui pose la question de l'adaptation de l'outil de planification au fil du temps,
  - et la juste répartition des coûts des équipements collectifs : les interdépendances entre le PLQ (les droits à bâtir), les aspects fonciers (éventuels remaniements parcellaires) et financiers (coût des équipements) ne sont en effet pas résolues de manière satisfaisante pour ces projets. L'articulation n'est pas encore trouvée entre l'évolution de l'outil PLQ, celle de la taxe d'équipement, et la réflexion sur un financement extraordinaire des équipements des grands périmètres dont le portage dépasse parfois la capacité financière des communes qui les accueillent sur leur territoire.



## La forme de l'outil

Le PLQ actuel se compose d'un plan et d'une légende regroupant l'ensemble des informations :

- La hiérarchie entre les éléments contraignants et les éléments indicatifs du plan n'est pas suffisamment claire. Aucun texte réglementaire n'apporte cette information.
- Certains éléments de légende ne sont pas pertinents (rappel des lois), d'autres ne font pas consensus de point de vue de leur pertinence (nombre de places de stationnement, localisation précise des rampes de garages souterrains ou des écopoints, etc.).
- La légende comprend parfois des éléments de règlement, mais en son absence il existe un règlement type qui s'applique par défaut à tous les PLQ.

## Un projet urbain à mieux contextualiser et un document à systématiser

- La prise en compte du voisinage et de la topographie se révèle souvent insuffisante dans les phases de projets, ce qui pose de nombreux problèmes au stade ultérieur.
- L'explication du projet et la traçabilité des décisions prises au cours de l'élaboration des PLQ ne sont pas lisibles dans le dossier (en tout cas pas systématiquement), ce qui fait que les arbitrages sont difficiles à réaliser sans cette connaissance essentielle.
- La question du niveau de précision des règles du PLQ est plus complexe qu'elle y paraît, car sur certains points le PLQ est clairement trop précis – en particulier lorsqu'un périmètre d'implantation est tellement défini qu'il ne laisse la place qu'à un seul et unique projet d'architecture – mais sur d'autres points il ne l'est pas assez (comme pour la relation entre les rez-de-chaussée des bâtiments et l'espace public).
- La question de l'échelle du projet intervient également dans le niveau de précision pertinent : autant il est possible et souhaitable d'être précis dans un périmètre de petite taille situé dans un environnement densément habité, autant c'est impossible pour un vaste périmètre qui nécessitera forcément une définition par étape, et difficile pour un périmètre – quelle qu'en soit l'échelle – dont les acteurs ne sont pas encore connus.

### Questions ouvertes :

Deux questions importantes ont été évoquées lors des débats, mais elles sont restées ouvertes :

- Est-il souhaitable d'engager un travail de désenchevêtrement des multiples rôles attribués au PLQ (en particulier les politiques environnement et logement) ?
- Et de manière très ponctuelle, faut-il creuser la piste de l'expropriation des droits à bâtir, et/ou celle des servitudes ?

## Analyse des mandataires

Les mandataires souhaitent insister sur les deux points suivants :

### 1. L'importance du projet urbain

*La relation entre la qualité de la conception du projet urbain et celle de l'instrument de planification qui en découle est essentielle : si le projet est bon, le PLQ sera bon ! A l'inverse, il doit être possible de comprendre le concept spatial à travers les règles définies par le PLQ.*

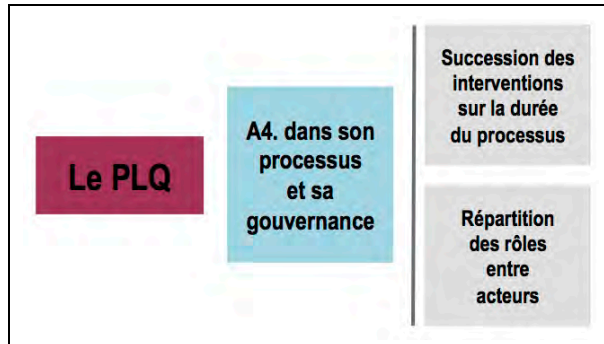
### 2. L'importance des attentes des politiques publiques du logement et de l'environnement vis-à-vis du PLQ : dans les autres cantons, cette question est le plus souvent abordée autrement, par d'autres outils.

*L'importance de ces deux politiques publiques à Genève (logement et environnement) est un fait établi, mais la question qui se pose – et qui nécessitera un travail interservices – est la suivante : qu'est-il opportun de définir dans le PLQ et que faudrait-il remonter en amont (par exemple dans le cadre d'une remise à jour du plan de zones et de la LCI ou dans le cadre d'une MZ), voire dans certains cas en aval (au niveau de la DD) ?*



## A4. Le processus et la gouvernance du PLQ

Pour parvenir à l'outil d'urbanisme décrit dans le chapitre précédent, un certain nombre d'acteurs ont travaillé sur une certaine durée : ce sont le processus de « production » de l'outil PLQ, et sa gouvernance (au sens de l'organisation formelle et/ou informelle des acteurs). Et ces éléments d'organisation doivent être considérés conjointement au contenu de l'outil (voir chapitre précédent), pour pouvoir répondre au défi de la qualité urbaine.



Le développement du 3<sup>ème</sup> axe du diagnostic décompose la matière en deux parties :

- le processus et ses différentes étapes successives
- et la gouvernance, afin de saisir le fonctionnement de l'ensemble.

Le processus genevois est globalement caractérisé par une grande complexité (pour un regard extérieur) qui fait qu'il n'est pas clair, y compris pour ses différentes parties prenantes (élus comme professionnels), à l'exception de quelques « initiés ».

En outre, la DR étant (encore à l'heure actuelle) le mode d'initiation du processus le plus fréquent, le PLQ en est parfois l'interprétation « mécanique ». Or la DR n'a pas vocation à proposer le projet cohérent d'une urbanisation, mais plutôt à vérifier sa faisabilité (par une meilleure connaissance des règles applicables au site), et le fait qu'elle repose sur l'initiative privée entraîne un échelle de projet qui est rarement adaptée à celle du PLQ. L'économie de moyens étant logiquement recherchée, la seule succession de ces deux phases induit le plus souvent une qualité médiocre du projet et du plan à l'issue du processus.

### Une succession d'étapes et de questions clés

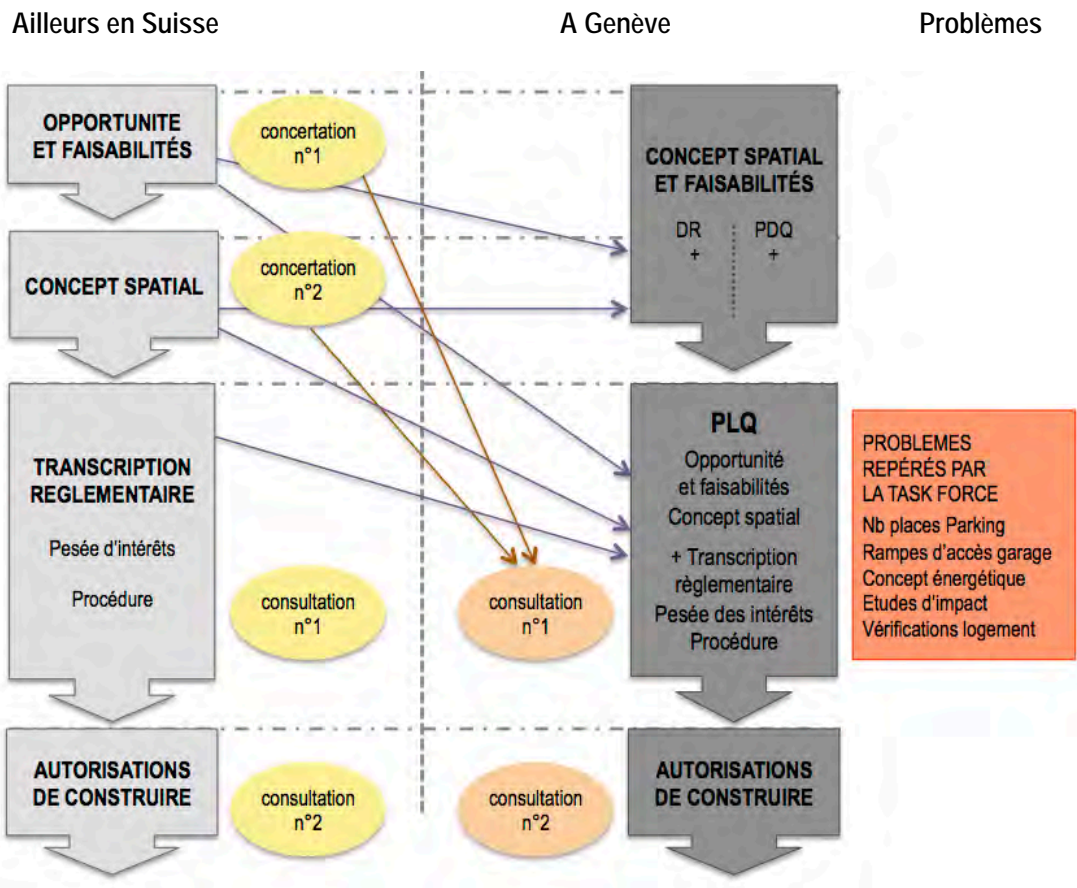
Les différentes étapes qui ont servi de fil conducteur à la réflexion ne sont pas forcément présentes dans tous les cas, mais elles permettent de poser les questions pertinentes pour analyser l'ensemble du processus, entre l'intention de départ (une planification directrice amont ou la DR) et l'approbation finale du PLQ, avant le passage à l'étape suivante de la réalisation du projet.

La comparaison entre les autres cantons et Genève n'a également eu pour but que d'identifier les points essentiels de l'analyse, la particularité du canton – son attractivité, exigüité et son caractère urbain – expliquant la plupart de ses spécificités.

Le schéma ci-après met clairement en évidence le fait que les différentes phases d'élaboration du projet et de sa transcription réglementaire connaissent une certaine confusion à Genève. Les mêmes sujets (par ex. opportunité ou faisabilité) peuvent être traités à plusieurs étapes, avec parfois même des réponses divergentes de l'une à l'autre.

La durée du processus (élaboration, consultation, validation) est perçue comme trop longue par ses acteurs et expliquée par le grand nombre d'intervenants et la difficulté à opérer la pesée des intérêts : cette dernière est aujourd'hui attribuée à l'OU dans les textes, mais la légitimité pour le faire n'est pas reconnue par tous les acteurs en présence. Les témoignages recueillis évoquent également les fréquents retours en arrière et les multiples remises en question pour leur responsabilité sur l'allongement considérable des démarches.

La confusion entre l'élaboration du projet urbain et sa transcription réglementaire (le PLQ) pose problème : le contenu technique du PLQ devrait être la transcription réglementaire de tout le travail de conception fait en amont, selon le principe que le PLQ ne fait pas le projet, mais qu'il le fixe.



Dans le registre essentiel de la concertation, il apparaît qu'elle arrive nettement trop tard dans le processus.

Et les problèmes essentiels cités le plus souvent par la Task force – les sujets exigés mais à l'origine des dysfonctionnements mentionnés dans le chapitre précédent – sont indiqués dans le carré orange.

### Les acteurs du processus

Le rôle de chaque acteur n'est pas suffisamment défini, tant du point de vue de son timing d'entrée dans le processus que de sa mission (par rapport aux autres) :

- Le rôle du pilote – celui qui est garant de la qualité – n'est ni reconnu ni affirmé ;
- Les autorités communales ne sont pas suffisamment intégrées en amont, alors que les questions de définition du programme et des espaces publics, ainsi que du financement des équipements doivent être traitées dès le départ de la réflexion. Cette question essentielle du coût des espaces publics et des équipements intervient trop tard dans le processus ;
- Il en va de même pour les propriétaires fonciers (ou immobiliers), sachant que les questions foncières sont déterminantes pour la faisabilité des opérations et que dans les faits, il arrive qu'un propriétaire apprenne que sa parcelle est soumise à PLQ lors de l'enquête publique ;
- Le contenu des préavis techniques des services outrepassé parfois les exigences légales, et l'impact financier des exigences n'est souvent pas évalué ;
- Le rôle (consultatif) et le moment opportun d'intervention des différentes commissions (CU, CA et CMNS) mérite d'être réexaminé, ainsi que la complémentarité de leur mission par rapport à celle du service correspondant (en particulier pour la CMNS). Cette dernière commence en effet son travail (inventaire) à la fin du processus du PLQ – lors de l'enquête technique – et peut remettre en question l'ensemble du projet ;

Les moments et les lieux de concertation / négociation entre les partenaires ne sont ni lisibles ni systématiques :

- Le dialogue entre les parties prenantes n'est pas mis en place dès le début du processus, et le choix des personnes pertinentes à associer n'est pas suffisamment réfléchi ;
- Les contacts avec les communes et les propriétaires arrivent trop tardivement dans le processus, et introduisent ainsi des blocages qui auraient pu (pour partie) être évités par des négociations ;
- La traçabilité de l'évolution du projet, de sa conception à sa traduction réglementaire, n'est pas suffisamment assurée.

Les capacités d'expertise des services ne sont pas utilisées efficacement :

- Le recours à l'expertise des différents services est parfois redondant (avant le PLQ au niveau de la DR, pendant le PLQ, et après le PLQ au niveau de la DD)
- Le moment et la manière de faire circuler le projet de PLQ dans les différents services puis de réaliser la synthèse des avis ne satisfait pas les acteurs concernés : le mode successif et sectorisé ne facilite pas les solutions de consensus, voire de compromis, et la responsabilité d'arbitrage en cas de désaccord n'est pas attribuée de façon suffisamment claire et reconnue ;
- Les marges de manœuvre vis-à-vis des préavis ne sont pas définies (pour l'arbitrage), la différence entre recommandations et exigences (dictées par la loi) n'est souvent pas explicite ;
- Le cas particulier des contrôles de l'Office du logement (OLO) est sujet à débat, alors que le principe même d'une régulation du coût de production des logements par ce service est largement admis par tous. Le problème se pose du point de vue de leur timing (quand dans le processus), de la pertinence de leur contenu par rapport à l'échelle du PLQ, de leur nombre (au niveau de la DR, du PLQ et de la DD) et de leurs effets induits sur la forme architecturale et urbaine (voir A5). Une reconsidération de l'ensemble de ce qui pourrait / devrait être défini au niveau de la politique publique du logement jusqu'à l'autorisation de construire des bâtiments serait utile. En outre, la différence entre les demandes exprimées par le service (par ex. les vérifications typologiques) et les réponses apportées par les promoteurs et leurs architectes (dessin complet des étages de logement) laisse place à des interprétations différentes selon les acteurs rencontrés : pour certains l'office dépasse ses prérogatives et pour d'autres les promoteurs font de l'autocensure.

### **Un processus à systématiser**

La succession des acteurs dans le temps et leurs rôles respectifs ne sont ni systématiques, ni clairs pour les concernés, et l'ensemble ne fait pas l'objet d'un savoir partagé.

La concertation et la communication constituent en particulier un point faible du fonctionnement actuel, et même si la meilleure concertation ne garantit jamais l'absence d'oppositions et de recours, elle peut au minimum éviter les malentendus, et au mieux permettre d'adapter le projet aux attentes des usagers et/ou voisins et ainsi l'améliorer.

L'absence de marge de manœuvre dans le document tel qu'il est réalisé aujourd'hui pose la question de son adaptation dans le temps, et de la procédure ad hoc, sachant qu'aujourd'hui elle est inexistante (modification ou autre). Et l'effet pervers de cette absence de marge de manœuvre est le très grand nombre de dérogations aux PLQ lors de la phase suivante.

### **Questions ouvertes :**

Là encore, quelques questions importantes ont été évoquées lors des débats, et restées sans réponse :

- Faut-il mieux articuler le rôle des organes exécutifs et législatifs des communes et du canton pour le PLQ, la MZ, voire le PDQ ? Les différences actuelles font que certains outils sont utilisés pour pouvoir associer les législatifs communaux, qu'ils soient ou non les plus adaptés au sujet traité.
- Faut-il tester différents modes de répartition des rôles entre porteurs de projets et Etat, ce dernier restant dans tous les cas autorité d'instruction ?
- Peut-on réduire le temps et l'énergie consacrés au traitement des recours en décourageant les démarches abusives (indemnités) ?

## Analyse des mandataires

Les mandataires souhaitent insister sur les cinq points suivants :

1. **La systématisation du processus** est nécessaire, mais elle peut également dériver vers un excès de formalisme qui serait préjudiciable au résultat attendu : la qualité urbaine.

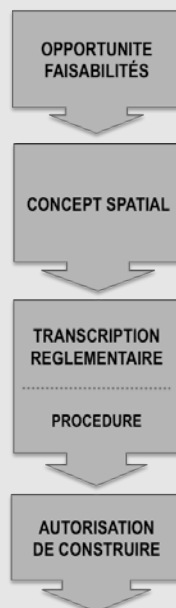
Le processus type décrit ci-après doit être utilisé comme feuille de route pour les acteurs, leur permettant de comprendre le processus auquel ils participent, mais ne doit pas effacer l'important travail à réaliser sur le contenu des projets puis des documents d'urbanisme.

2. **La systématisation de l'information** : quel contenu thématique et quel niveau de précision à quelle étape nécessite un travail méthodologique interservices.

Pour dépasser la vision simpliste qui consiste à affirmer que le niveau d'information pertinent devrait être minimum pour le porteur de projet et maximum pour l'administration, il est nécessaire de partir des objectifs partagés et d'en déduire les questions à se poser.

La diversité de l'offre en logements – dont ceux à loyer abordable – et la volonté de gérer les interventions humaines dans l'environnement de manière responsable (allant du maintien de la nature en ville à la réduction des nuisances) font consensus.

Par contre la manière de trouver les réponses à ces enjeux partagés doit être repensée, de manière à ce que les informations demandées soient pertinentes à l'échelle d'un projet urbain.



De plus, la demande répétée d'éviter les doublons de contrôles dans la « chaîne de production » (allant de la DR à la DD) devrait elle aussi être examinée sur la base des questions suivantes :

Pour la DR, dans quelle direction s'orienter de manière plus systématique qu'aujourd'hui :

- La connaissance complète des contraintes ?
- Les éléments essentiels pour juger de l'opportunité ?
- Les données permettant d'évaluer la faisabilité : quantité, nature des constructions autorisées et contraintes / risques ?

Pour le PLQ :

- Quel est le niveau de précision pertinent pour un projet urbain ?

Et pour la DD

- Quel est le niveau de précision pertinent pour un projet d'architecture ou d'aménagement d'espace public ?

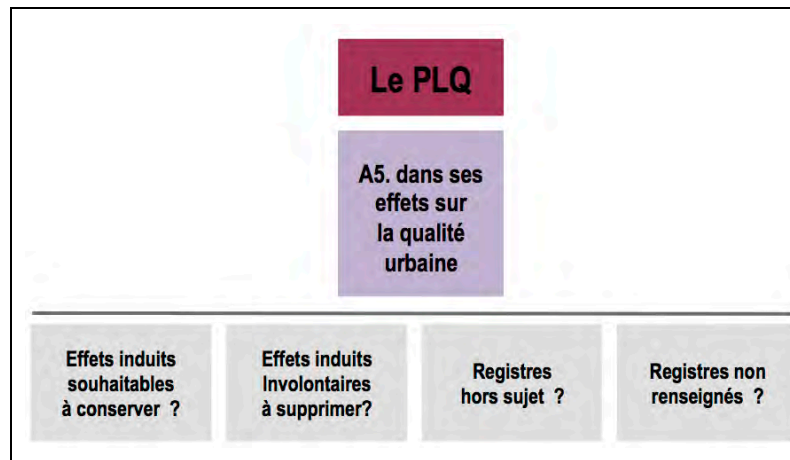
3. **La très grande complexité du système genevois** pour un regard extérieur présente un effet induit inattendu : elle réduit dans les faits la concurrence entre les acteurs. Il est en effet difficile pour un « étranger » à Genève (confédéré ou non) de pénétrer ce marché. Ceci pourra produire certaines résistances au changement qu'il est important de ne pas sous-estimer.

4. **La composition des commissions** constitue un nouveau point d'étonnement (Commission d'architecture CA, Commission d'urbanisme CU et Commission des monuments, de la nature et des sites CMNS) : leurs membres sont exclusivement genevois et travaillent comme professionnels dans le même territoire, au contraire par ex. de Berne où les membres de la commission d'urbanisme n'ont pas le droit d'exercer leur profession dans la ville.

En outre, la répartition des compétences entre eux et les services compétents (par ex. CMNS et SMS) prête à confusion pour un regard extérieur.

## A5. Le résultat sur la qualité urbaine

Repartant de la définition de la qualité urbaine mentionnée en introduction, il s'agit pour Genève de trouver les moyens de produire une ville de qualité pour tous.



Dans le développement de ce dernier axe, les premières lectures ont plutôt conduit à une série de questionnements systématiques plutôt qu'à une structuration de la matière, cette question ayant été très peu abordée jusque là.

### Une banalisation résultante

La question de l'impact de l'outil PLQ sur la qualité urbaine fait débat. A l'issue des échanges, il apparaît que la banalisation relative de la forme urbaine à Genève (prédominance des barres) est le résultat mécanique du comportement du système PLQ (et de ses acteurs) selon le principe de moindre résistance. Chacun agit logiquement dans son intérêt, et l'ensemble (le système) produit un objet (le PLQ) qui résulte de ces comportements, et qui hérite de qualités pas réellement voulues par aucun des acteurs :

- Le promoteur optimise le rapport entre ses risques (mesurés) et les coûts (contrôlés) ;
- L'architecte produit un travail correspondant à ses honoraires (les architectes ayant « réussi » à produire des PLQ avec d'autres formes urbaines que la barre ont clairement précisé qu'une partie importante – voire très importante – de leur « portage » de dossier n'avait pas été rémunérée) ;
- Les offices responsables des différents chapitres de l'environnement utilisent le PLQ pour introduire leurs exigences légales, le plus souvent sans financements correspondants aux plus-values (ex. toitures végétalisées exigées non subventionnées, ou concept énergétique difficilement pertinent à cette échelle restreinte) ;
- L'office du logement applique la politique cantonale du logement (contrôle du prix des loyers) ;
- L'office de l'urbanisme ne produit pas de préavis sur la qualité urbaine (ce rôle est conféré à la Commission d'urbanisme) et n'a pas la légitimité requise pour effectuer les arbitrages nécessaires en cas de conflit, ou même de simple pesée des intérêts pour traiter les différentes exigences sectorielles en tenant compte de leur impact sur la qualité urbaine finale du projet.

Et l'ensemble produit mécaniquement des barres, en raison de leur optimum morphologique et financier (coefficient de compacité optimum), pour ne pas parler d'une certaine « routine » installée dans la pratique. Il existe d'autres issues à cet arbitrage entre qualité et faisabilité financière, mais pour y parvenir, les acteurs doivent passer par un processus plus couteux en « énergie » : celui de rechercher une autre solution que la plus facile (c'est à dire celle qui présente le moins de résistance).

### Et en réponse, la nécessaire gestion de la qualité

Pour dépasser ce stade de la « production mécanique », l'expérience prouve qu'il est essentiel de travailler le concept du projet urbain de manière professionnelle en amont de sa transcription réglementaire, et ensuite de définir les « bonnes règles », et celles-ci dépendent du contexte urbain comme du programme (diversité et types de logements).

Mais même les meilleures règles ne suffisent pas pour garantir la qualité urbaine.

- Or à Genève, les points essentiels qui font la qualité urbaine ne sont pas traités par la planification, à l'exemple des espaces publics et du concept spatial – éléments majeurs du projet urbain – négligés par le PLQ, ou encore de la relation entre les rez et les espaces publics, pas traitée ;
- Et les différents acteurs en présence manquent de savoir-faire sur les formes urbaines innovantes.

Autre point important, pour renforcer les chances de parvenir à un résultat de qualité, la mise en œuvre du plan doit pouvoir faire l'objet d'un suivi spécifique lors du passage à la phase opérationnelle.

### **Analyse des mandataires**

*Les mandataires souhaitent insister sur ces deux derniers points :*

1. **La recherche de la bonne règle** – adaptée à son contexte spatial et social – est essentielle et nécessaire, mais elle ne garantit pas la qualité finale du résultat.

*Or à Genève certains des points fondamentaux ne sont pas traités par cette planification de détail : la forme et la programmation des « bords » des espaces publics déterminent leur qualité et leur animation font partie de ces « oublis » qui nécessitent d'être réparés (voir propositions des mandataires dans la partie B4).*

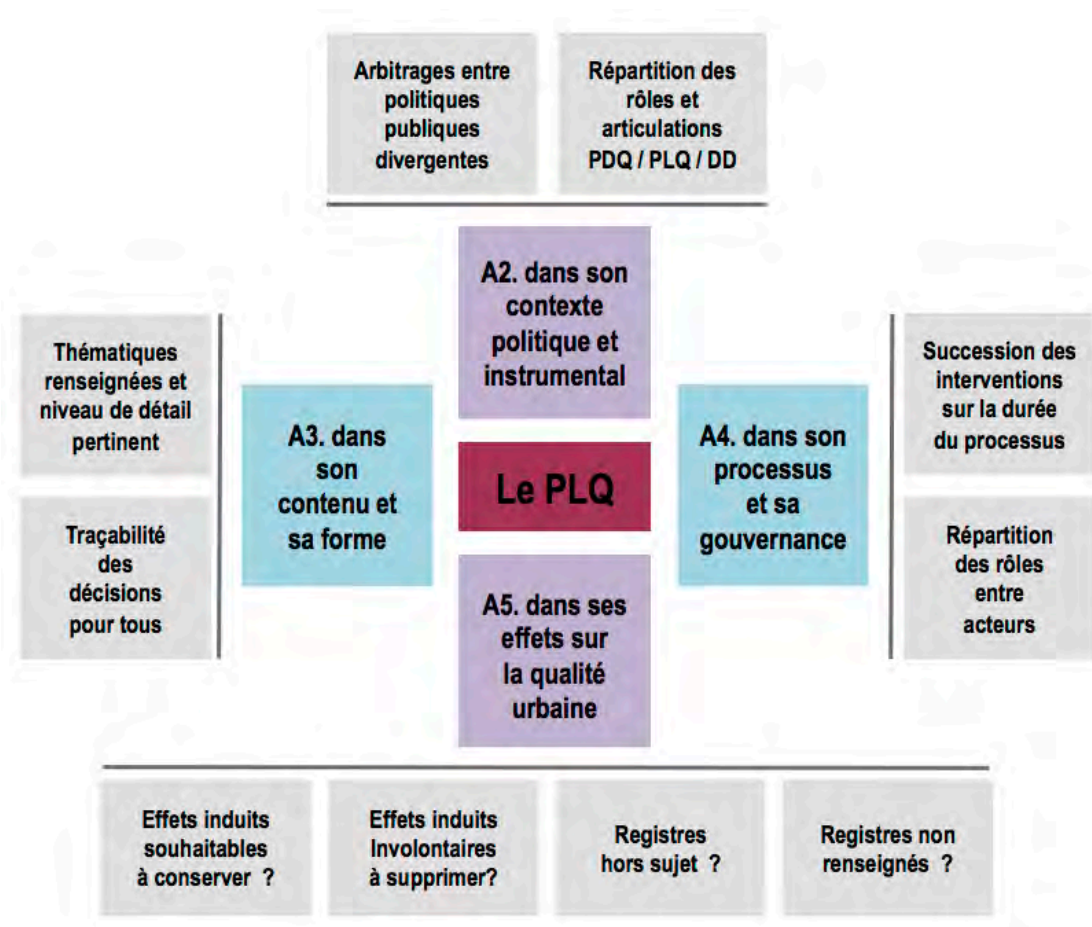
2. Les territoires qui sont parvenus à améliorer la qualité urbaine de leurs projets ont tous obéi à un certain nombre de principes repris dans le présent rapport : **la désignation d'un pilote responsable du dossier du début à la fin du processus, et un accompagnement particulier au moment de la mise en œuvre du plan**, lors du délicat passage entre la planification (le PLQ) et la réalisation du quartier.

*Ce point renforce la nécessité d'un arbitrage à confier au pilote – mais à réaliser en premier lieu par la négociation – de manière à ce que les exigences sectorielles puissent produire une qualité par synergie entre elles.*

*Ce qui en induit un troisième : **la nécessité d'un très grand professionnalisme de tous les intervenants dans les projets urbains.***



Et en résumé, les quatre axes développés.







## **B. PROPOSITIONS**

L'ensemble des propositions émises par la Task force et discutées avec les différents cercles d'acteurs sont reprises ci-dessous en quatre chapitres, reprenant pour partie la structure du diagnostic : en commençant par le contenu et la forme du PLQ, puis en continuant avec son processus et sa gouvernance, avant de proposer une déclinaison du PLQ pour les vastes périmètre et de terminer par le retour sur la question de la qualité.

L'essentiel des propositions consiste à redonner de l'importance à la conception du projet urbain en la distinguant de sa transcription réglementaire qu'est le PLQ, en remettant l'anticipation des conflits futurs à leur juste place. Et pour que l'outil parvienne à ses fins – une meilleure qualité urbaine – un nouvel équilibre entre systématisation du contenu et adaptation au contexte spécifique est proposé.

Chaque chapitre est structuré de manière identique : d'abord les propositions qui permettent de préciser les nouvelles orientations proposées (au niveau de la stratégie) puis les mesures correspondantes, en distinguant celles à très court terme (en italique) des autres.

## B1. Le contenu et la forme de l'outil PLQ

### Propositions

#### Remettre en avant le projet urbain, et la recherche de qualité pour le cadre de vie

Le document PLQ devra profondément évoluer pour pouvoir répondre de manière pertinente à l'ensemble des problèmes identifiés lors du diagnostic.

#### P1 – Redéfinir le contenu et le niveau de précision du PLQ

- **Trouver le juste niveau de précision**, par un meilleur équilibre entre le besoin d'une marge de manœuvre suffisante pour l'architecte afin de favoriser la qualité urbaine (par l'adaptation de l'architecture au contexte urbain et aux besoins des futurs habitants) et le droit démocratique des riverains à connaître précisément leur voisinage futur (et à s'y opposer si besoin).

Ceci implique de particulièrement soigner le travail du projet et les explications du pourquoi des choix urbanistiques, de manière à ce que les personnes concernées puissent comprendre le projet, et que – si besoin – le juge puisse décider en connaissance de cause (cf. 47 OAT ci-après).

- Pour **le contenu du projet urbain**, expliciter le concept spatial (voisinage et contextualisation) en partant des espaces publics, puis indiquer des périmètres enveloppe en laissant une marge de manœuvre adaptée, et si besoin différente coté rue / coté jardin et en hauteur (hauteur maximale).

**Le dessin des espaces publics** (internes au quartier et dans les transitions avec le voisinage) doit permettre de fixer les principes essentiels du futur quartier pour la qualité urbaine comme du point de vue juridique (dérogations à la LCI) : les alignements importants, les hauteurs ou distances à ne pas dépasser, les principes d'accès au quartier et aux parkings, avec le niveau de précision pertinent pour leurs implantations. Leur nature impérative doit également être affirmée, et leur contrôle obtenir les moyens nécessaires.

Ces différents éléments seront contextualisés, mais devront trouver une expression systématique d'un plan à l'autre : le besoin de définir un alignement dépendra du projet urbain, mais si cette règle est utilisée, son expression graphique devra alors toujours être la même.

Deuxième point essentiel, **le degré de précision des périmètres enveloppes** : 10 à 15% paraissent acceptables par la jurisprudence, mais l'adaptation nécessaire entre projet urbain et projet d'architecture nécessite probablement nettement plus, même si cette relative incertitude est crainte par les riverains. Lors des premiers projets, ce sujet devra être traité avec une grande attention, recherchant pour chaque cas particulier comment rassurer les voisins sur les nuisances et changements qui les attendent (par ex. bruit de la rampe de parking, ou obstruction de leur vue) tout en laissant une marge de manœuvre suffisante pour les projets d'architecture à élaborer lors de la phase suivante, laissant en particulier la possibilité de plusieurs projets possibles à l'intérieur des mêmes règles.

## P2 – Utiliser le PLQ pour contribuer à la qualité urbaine

- Engager une réflexion complète sur la recherche de la « bonne règle »

Pour parvenir à identifier les « bonnes règles », le travail à accomplir est plus proche du projet urbain que de la planification : il s'agit de partir d'abord du site (et non des règles) puis de voir comment tenir compte du « génie du lieu ». Un travail de projet à l'intérieur d'un parc arborisé ne devrait pas être conduit de la même manière, ni produire les mêmes règles qu'une intervention en centre urbain dense.

Ce travail de contextualisation des règles est particulièrement important, mais il est difficile et nécessite un très haut degré de professionnalisme : les règles pertinentes pour les différents secteurs de Genève ne sont pas un simple coller copier d'ailleurs, et celles adaptées à un quartier ne seront le plus souvent pas reproductibles.

Cette image illustre parfaitement le propos : la ville classique est faite de la juxtaposition de bâtiments très différents les uns des autres, et pourtant elle est harmonieuse !



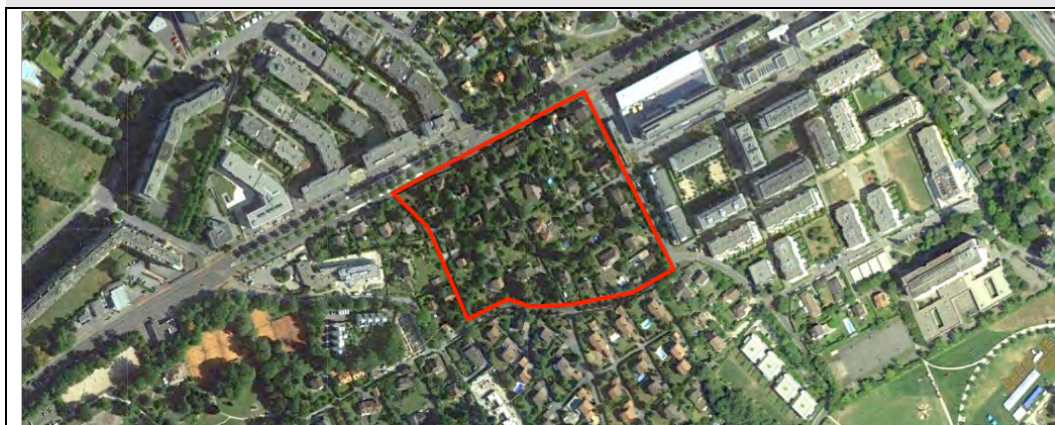
La città ideale, Scuola di Piero della Francesca 1480-90, Galleria Nazionale delle Marche, Urbino

« J'estime qu'une règle bien faite doit permettre de prendre la position la plus intelligente »

Jean Nouvel

### Propositions des mandataires pour le contenu des PLQ

Exemple de Pré-Longet à Lancy / Onex : le site, le PLQ, ses illustrations et sa légende







Plan d'illustration des espaces publics

Plan des servitudes



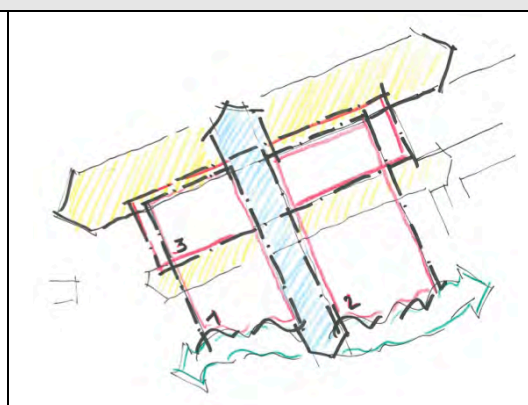
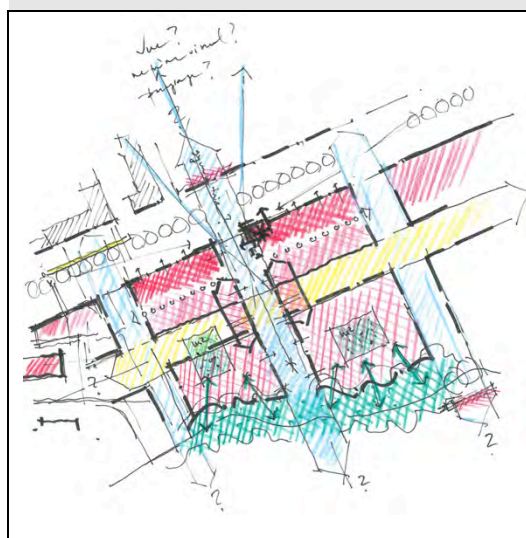
Projet			
ÉLÉMENT	IMPERATIF	DIRECTIF	INDICATIF
Bordure / marquage		aménagement	
Trottoir zone 30 et zone de rencontre		localisation	
Espace central	revêtement de sol perméable	disposition de bancs	décapage et traitement différence de sol
Av. piétonnier	tracé suivant l'ancien chemin	éclairage sur mâts accompagnant le chemin	revêtement de surface en béton brossé
Trottoir et zone de rencontre	revêtement de sol en bitume		
Surface engazonnée		entretien intensif	
Prairie		entretien extensif	prairie fleurie
Cheminement piétonnier	accès SIS, largeur de 3,50 m, bardature à niveau	revêtement en pavés béton, filtres	
Jardin privatif	pas de clôture grillagée	espace libre de 1,00 m entre jardin et chemin piéton	jardin-terrasse
Arborisation	essences	localisation	
Mais indigènes	taillé à 2,50 m de la base, essences	taille douce en forme libre	
Parterre de végétation		végétalisation de l'espace-rue	plantation de graminées
Traitement floral, arbustif	le long des façades des immeubles C, H, I et J		

Plantage	lots de 6 m <sup>2</sup>	localisation	
Abris vélos	système d'accrochage antivol	localisation à proximité directe des immeubles	support de pédalier
Local vélos	système d'accrochage antivol	au rez-de-chaussée des immeubles D et F	contact visuel avec l'extérieur
Épingle à vélos		à proximité des commerces	
Motos / scooters		sur le pourtour du périmètre	
Place de jeux	une place par square	intégrée à la composition du square	
Banc		à l'intérieur de l'esplanade centrale et des squares	
Luminaire sur mât	respect des recommandations pour la prévention des émissions lumineuses (OFEFP 2005)	le long des chemins des Moulles et du Pré-Lunget	modèle h – 4,00 m
Luminaire bas		le long des cheminements piétonniers	modèle robuste
Récupération des eaux			délimitation entre l'espace de circulation et piéton
Borne ou potelet	contrôle d'accès véhicules	localisation	bornes retractables
Point de collecte sélective des déchets	conteneurs pour le tri et les O.M.	localisation	

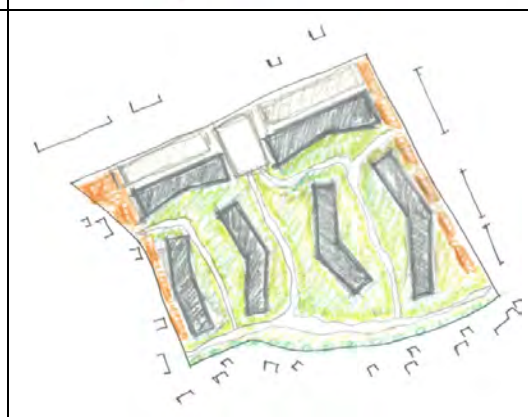
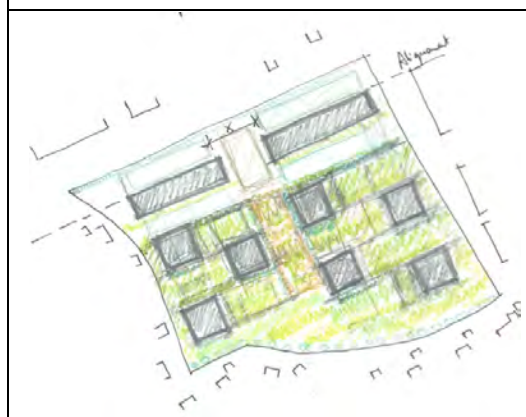
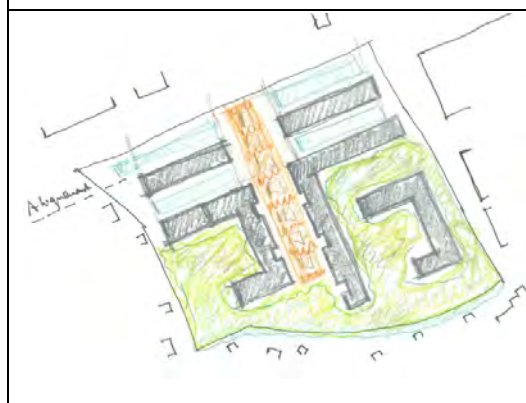
LEGENDE	
	Périmère de validité du plan
	<b>DS OPB : II &amp; III</b> (selon les indications figurant sur le plan)
	Alignement des constructions
	Alignement des rez-de-chaussées
	Implantation des constructions projetées. Le nombre de niveaux et la hauteur maximum (y compris celui des superstructures habitables) sont indiqués sur chaque bâtiment. <b>Affectation :</b> Bâtiments B, C, D, F, G, H, I, J : Logement Bâtiments A & E : commerces ou activités. Bâtiments D' & F' : logement, commerces ou activités. Des locaux collectifs de réunions, non comptabilisés dans les droits à bâtir, pourront être réservés aux habitants du quartier dans les rez-de-chaussées des immeubles D & F.
	Élément de liaison entre les immeubles D & D' et les immeuble F & F' Dans le cas où les bâtiments D' & F' sont affectés à des activités ou du commerce, le niveau du rez-de chaussée peut être occupé à condition que l'élément de liaison entre les immeubles soit supprimé.
	Périmètre limité à la réalisation de balcons et loggias.
	Périmètre pour des mesures de construction ou d'aménagement susceptibles de protéger le bâtiment contre le bruit, conformément à l'article 31 OPB, réservé aux immeubles D' & F'.
	Limite schématique d'emprise des constructions en sous-sol. Les dalles de couverture des parkings devront pouvoir supporter des véhicules de 18 tonnes.
	Accès aux garages souterrains.
	Aire réservée au stationnement de surface. Les revêtements de sols seront traités en matériaux perméables <b>Stationnement :</b> 470 places dont : - 75 places en surface pour les visiteurs des logements, commerces & activités ; - 39 places en surface pour les habitants ; - 276 places en sous-sol pour les habitants ; - 80 places en sous-sol pour les activités (employés).
	Emplacement réservé pour la réalisation de parkings réservés pour les vélos, à l'exclusion des deux-roues motorisés pour lesquels des places sont réservées le long des voiries et dans les sous-sols.
<b>Espaces extérieurs</b>	
	Engazonnement et plantations sur dalle / en pleine terre
	Parcs : espaces collectifs libres de clôture, comprenant chacun une aire de jeux pour les enfants. Servitude d'usage public.
	Trottoirs et zones de rencontre. Les parties non cédées au domaine public font l'objet d'une servitude de passage public à pied.
	Accès aux immeubles, ruelles et trottoirs, traités en matériau minéral perméable. Accessible aux véhicules SIS ; largeur 3.50 m ; bordurettes ne dépassant pas le niveau du sol fini.
	Axe piétonnier empruntant le tracé de l'ancien chemin, traité en matériau minéral perméable. Servitude de passage public pour piétons et vélos.
	Esplanade publique collective (espaces de jeux et de rencontres) : espace planté d'arbres à haute tige, traité en matériau minéral perméable, accessible véhicules SIS. Servitude d'usage public.
	Voies réservés pour les services d'intervention et de secours : largeur minimum 3.00 mètres Revêtement de sol à traiter en matériaux perméables type pavé-gazon
	Accès réservés aux services d'intervention et de secours.
	Espaces publics bordant la route de Chancy (figurant à titre indicatif)
	Terrasse ou jardinet pouvant être attribués aux logements des rez-de-chaussée. Leur largeur est limitée à l'emprise figurant sur le plan. Les clôtures grillagées sont prohibées. Un espace planté d'au moins un mètre sera laissé libre entre la terrasse (ou jardin) et le chemin piéton.
	Plantages, lots de 6 m2 environ.
	Arbres à planter / à conserver
	Emplacement réservé pour un espace centralisé de collecte des ordures ménagères et de récupération de produits recyclables.



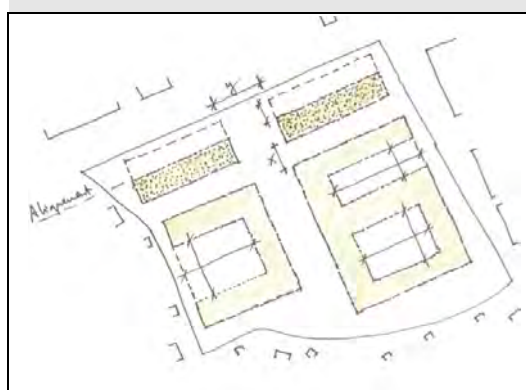
### Les questions posées par la réflexion d'urbanisme et différentes morphologies envisageables



Les relations au voisinage, la qualité des fronts urbains, le phasage de la réalisation, et différentes esquisses répondant à ces enjeux

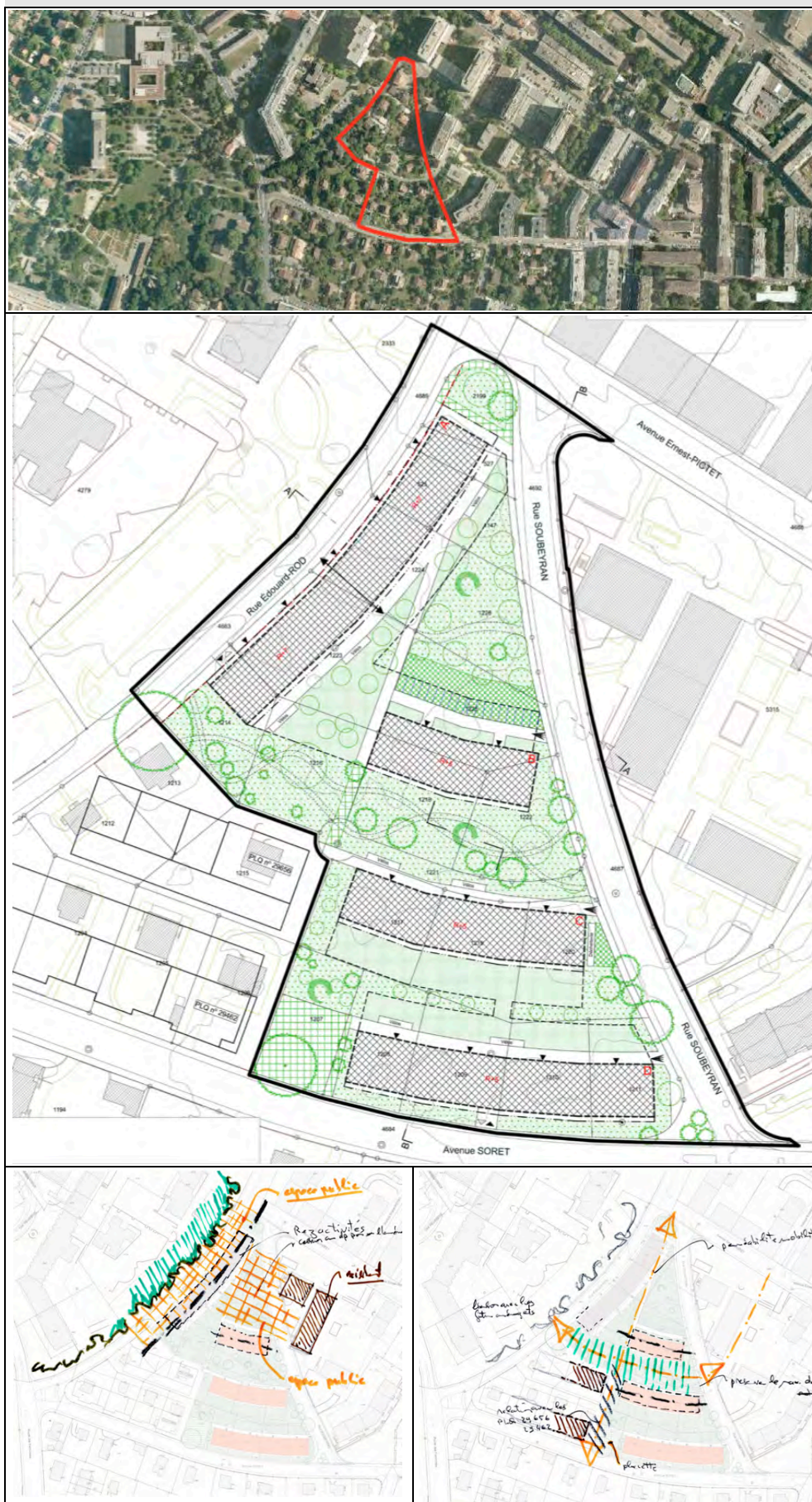


### Et la question des périmètres ou aires d'implantation et leur juste niveau de détail





Exemple de Soret-Rod à Petit-Saconnex : le PLQ, son site, ses explications et sa légende





### LÉGENDE

#### Aménagement (selon art. 3, al. 1, LGZD)

	Périmètre de validité du plan	Degré de sensibilité OPB II
	Alignement des constructions en surface	
	Périmètre d'implantation des constructions projetées le nombre de niveaux est indiqué sur le plan Affectation : logement ; le rez-de-chaussée du bâtiment A et du bâtiment B seront affectés à des activités commerciales et/ou administratives	
	Périmètre d'évolution	
	Limite d'emprise des constructions en sous-sol	
	Accès au parking souterrain / accès des véhicules d'intervention	passage libre à travers bâtiment
	Engazonnement et plantations : en pleine terre / sur dalle	
	Végétation existante à sauvegarder / plantation nouvelle	Espace collectif de type place (surface perméable)
	Aire de parage des vélos, places abritées et sécurisées	
	Places de stationnement en surface (surface perméable)	Place de jeux
		Espace pour déchetterie

**Notes :**  
**La surface brute de plancher (SBP) est limitée à 30'661 m<sup>2</sup> (logement : 29'088 m<sup>2</sup>, activités : 1'573 m<sup>2</sup>), soit un indice d'utilisation du sol (IUS) de 1,75 maximum.**  
 Stationnement des voitures : logements : 237 places habitants en sous-sol, et 18 places visiteurs en surface  
 activités : 5 places employés en sous-sol  
 total : 260 places  
 Stationnement des vélos : 306 places  
 L'art.5 al.2 du règlement relatif aux places de stationnement sur fonds privés, du 23 juillet 2008 (RSG L5 05. 10) est réservé.  
 Les accès des véhicules d'intervention se conformeront à la directive N° 7 de l'Inspectorat cantonal du feu. Chaque logement sera accessible sans entrave par les sapeurs pompiers (art. 96 RALCI).  
 Les emplacements pour des postes de transformations des Services Industriels sont réservés.  
 Les aménagements extérieurs sont dessinés à titre indicatif. Leur mise en œuvre devra être soumise à la Direction générale de la nature et du paysage (DGNP) et au Service d'urbanisme de la Ville de Genève. Lors du premier développement un PAP sera demandé.  
 Les mesures de protection de la végétation et les projets de plantations devront se conformer notamment aux directives de la Direction générale de la nature et du paysage (DGNP) et soumis à cette dernière.  
 En cas de toitures plates, ces dernières devront être soit totalement végétalisées pour créer des milieux de substitution soit partiellement végétalisées si intégrées à un système de production énergétique.  
 Les espaces libres de construction doivent rester non clôturés.  
 L 1 35 - art. 3, al. 5. 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.  
 Ce PLQ est accompagné d'un concept énergétique territorial au sens de l'article 6, alinéa 12, de la loi sur l'énergie du 18 septembre 1986, qui en fait partie intégrante.

#### Éléments de base du programme d'équipement (selon art. 3, al. 2, LGZD)

Eaux mélangées existantes      Eaux claires projetées      Eaux usées projetées

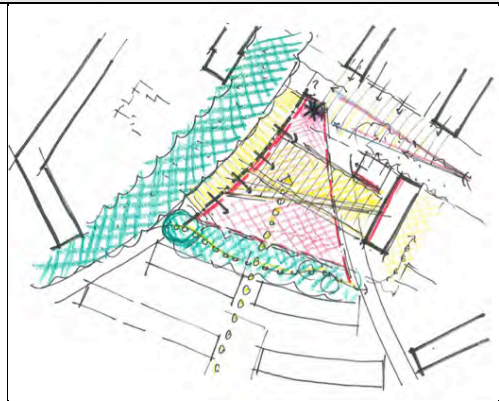
Les eaux polluées et les eaux non polluées provenant des bâtiments A seront raccordées en système séparatif aux collecteurs du système public d'assainissement des eaux de la rue Édouard Rod à mettre en place par la Ville de Genève, conformément au bassin versant Vieusseux DB (sous bassin versant 50a) du plan de principe d'écoulement "route des Franchises - rue Édouard-Rod", n° 2061-00, daté du 20 mai 2008 et établi par la Ville de Genève.  
 Les eaux polluées et les eaux non polluées provenant du bâtiment B, C et D seront raccordées en système séparatif aux collecteurs du système public d'assainissement des eaux de la rue Soubeyran à mettre en place par la Ville de Genève, conformément au plan de principe d'écoulement du bassin versant DB.

	Emprise maximale de la cession gratuite au domaine public communal (principalement pour l'aménagement d'un parc)
	Emprise maximale de la cession gratuite au domaine public communal (principalement au profit des piétons et des cycles)
	Liaison piétonnière et cyclable (servitudes de passage public à pied et à vélo ; aménagement et entretien à la charge des propriétaires, leur réalisation devra être soumise au Service d'aménagement et de la mobilité de la Ville de Genève, le nettoyage sera à la charge de la Ville.)

#### Éléments figurant à titre indicatif (selon art. 3, al. 3, LGZD)

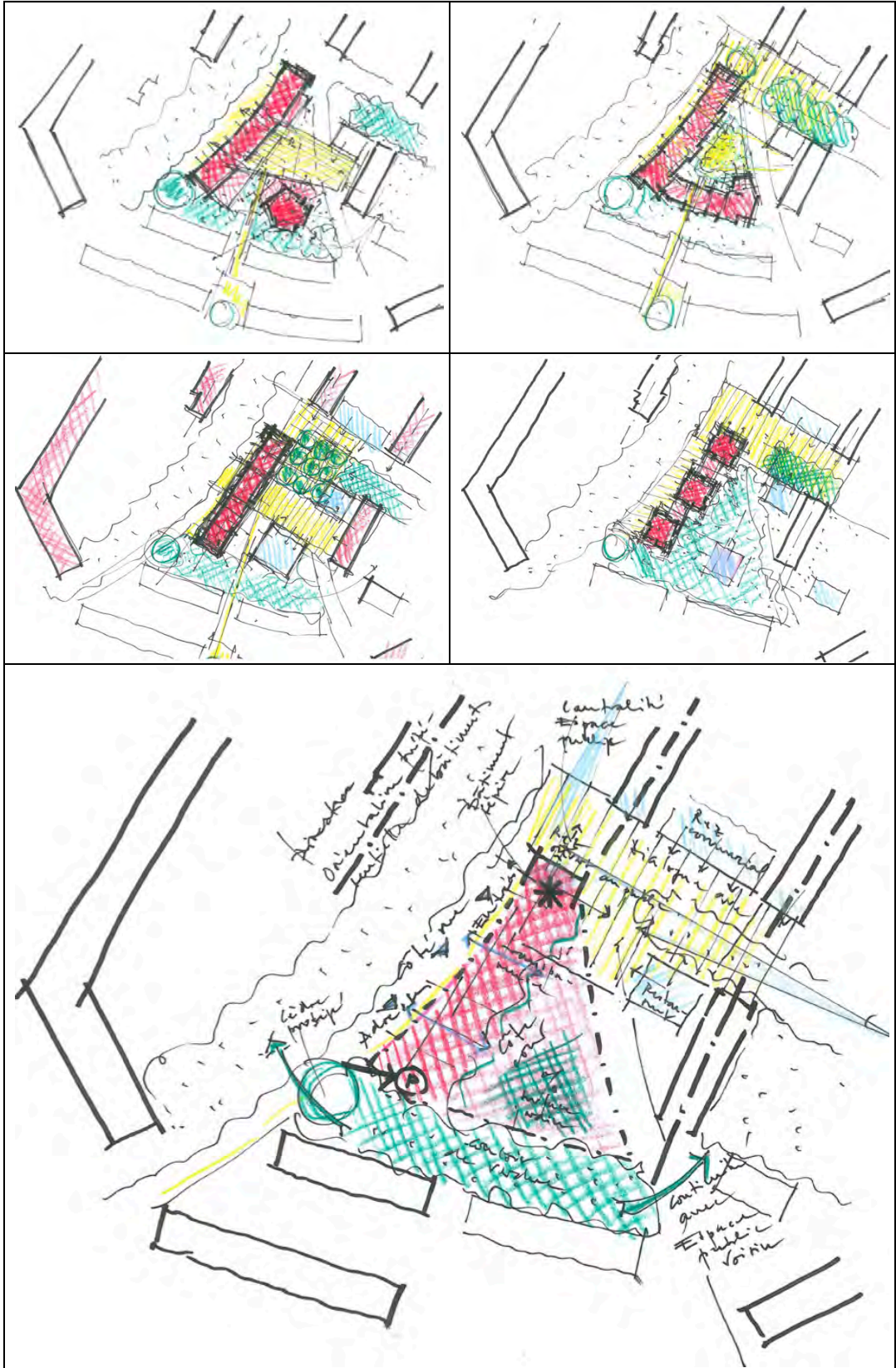
	Bâtiments à démolir		Végétation à abattre
--	---------------------	--	----------------------

*Les questions posées par la spécificité du site et ses enjeux de voisinage*





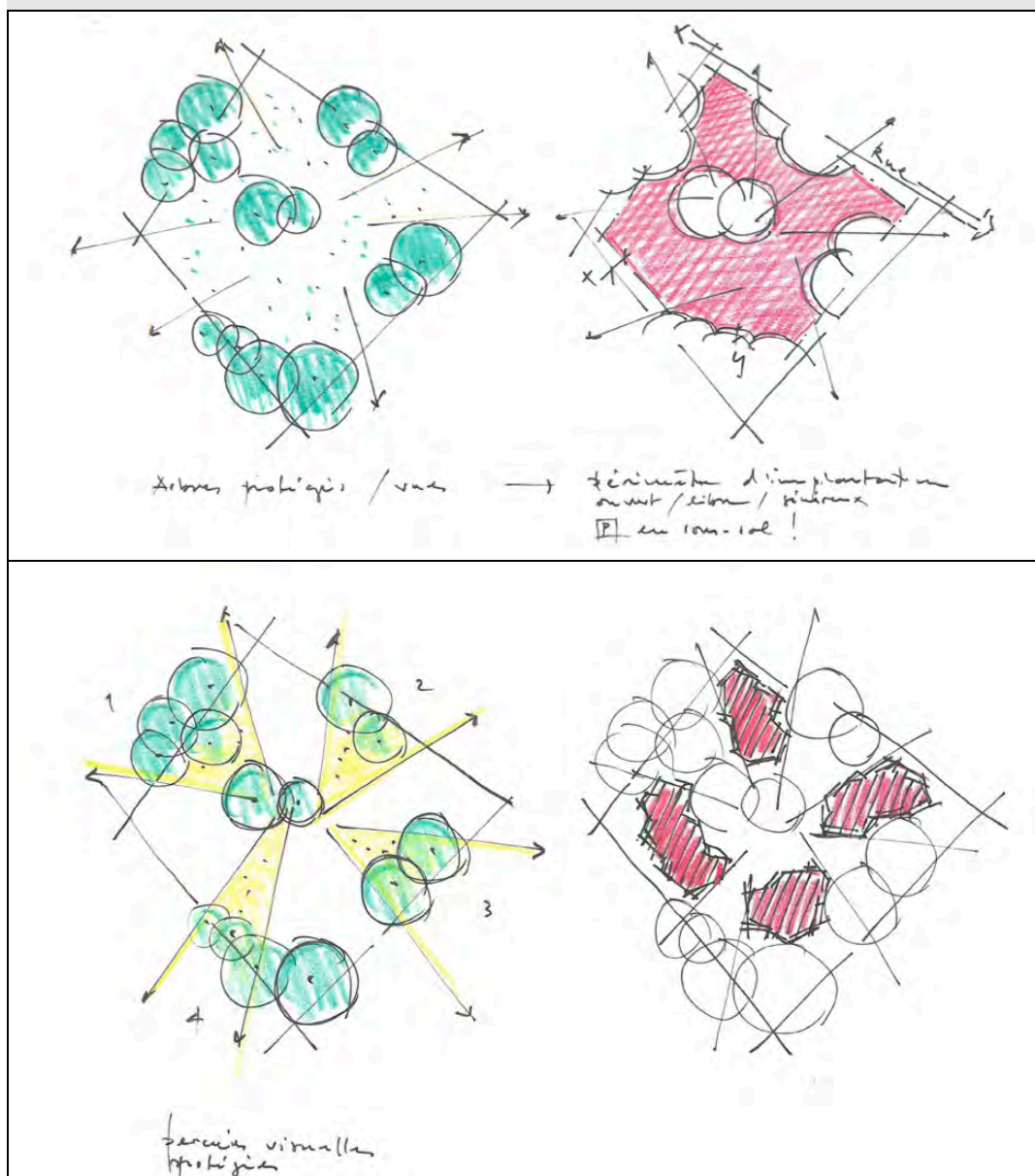
Et des différentes morphologies envisageables à la recherche de la bonne règle urbaine



Ces deux exemples ont pour unique but d'illustrer les propositions, partant de PLQ travaillés de manière intéressante, fournissant l'explication de leur concept spatial, ou l'illustration de leurs espaces publics.

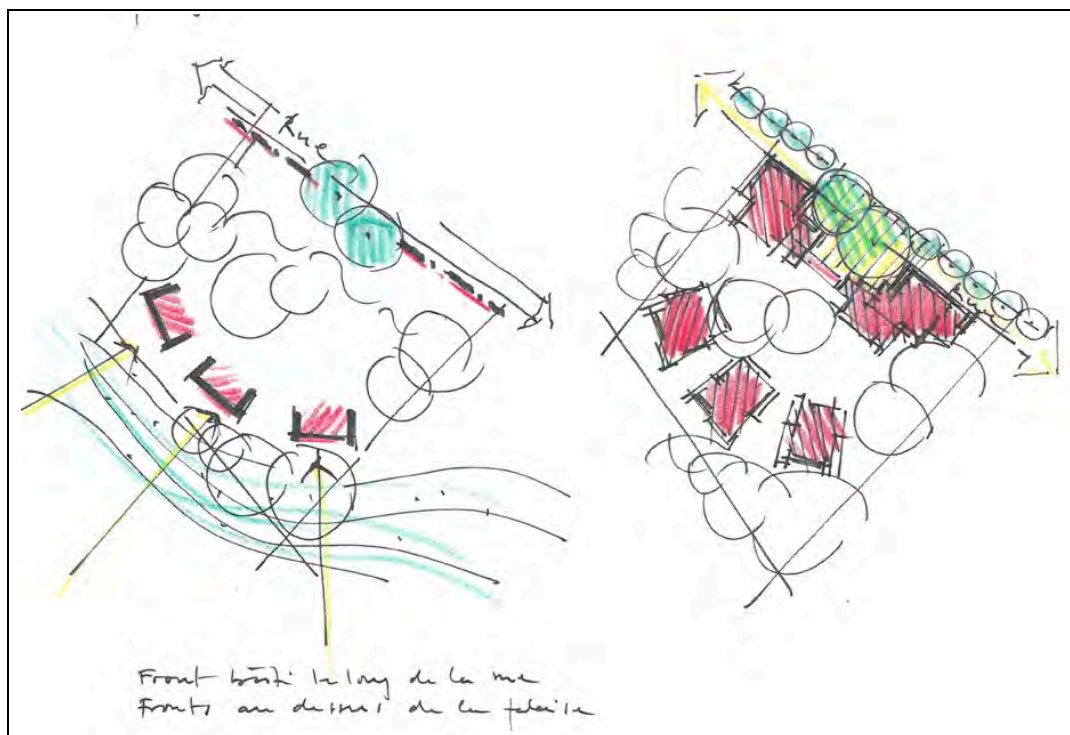
L'exemple suivant est théorique et s'applique au cas d'un PLQ qui viendrait organiser les constructions à l'intérieur d'un parc.

Les différentes manières d'aborder la question : par les « vides » ou par les « pleins »

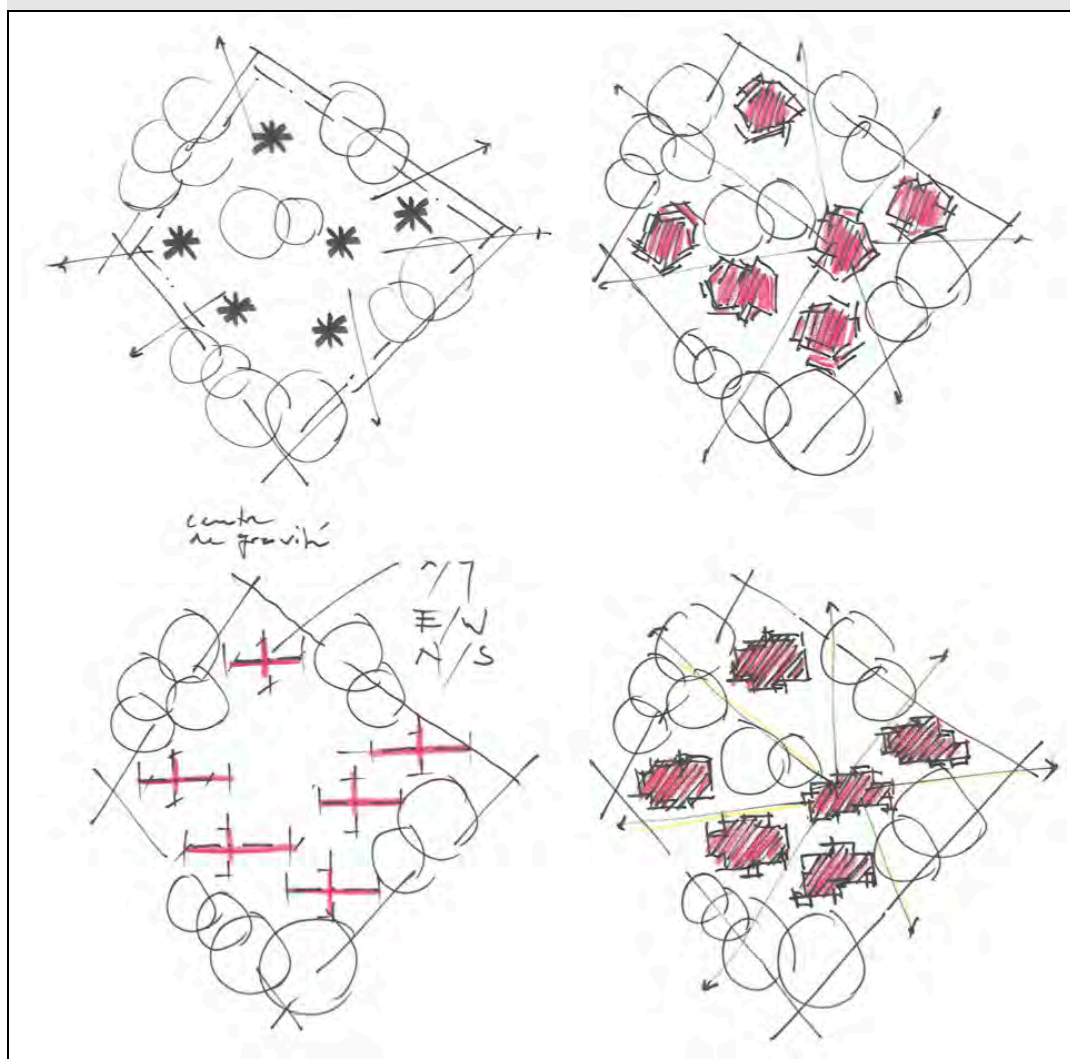


La manière d'aborder la question dépend aussi d'autres facteurs, il peut être intéressant – voire nécessaire – de préciser les principes recherchés sous forme de texte ou plutôt en plan en fonction de la durée de la mise en œuvre du plan : plus de texte pour les plans à durée longue à très longue, et plus de graphisme en plan pour les projets à mise en œuvre à court terme.





Et les différentes manières de la résoudre graphiquement au niveau des règles d'urbanisme

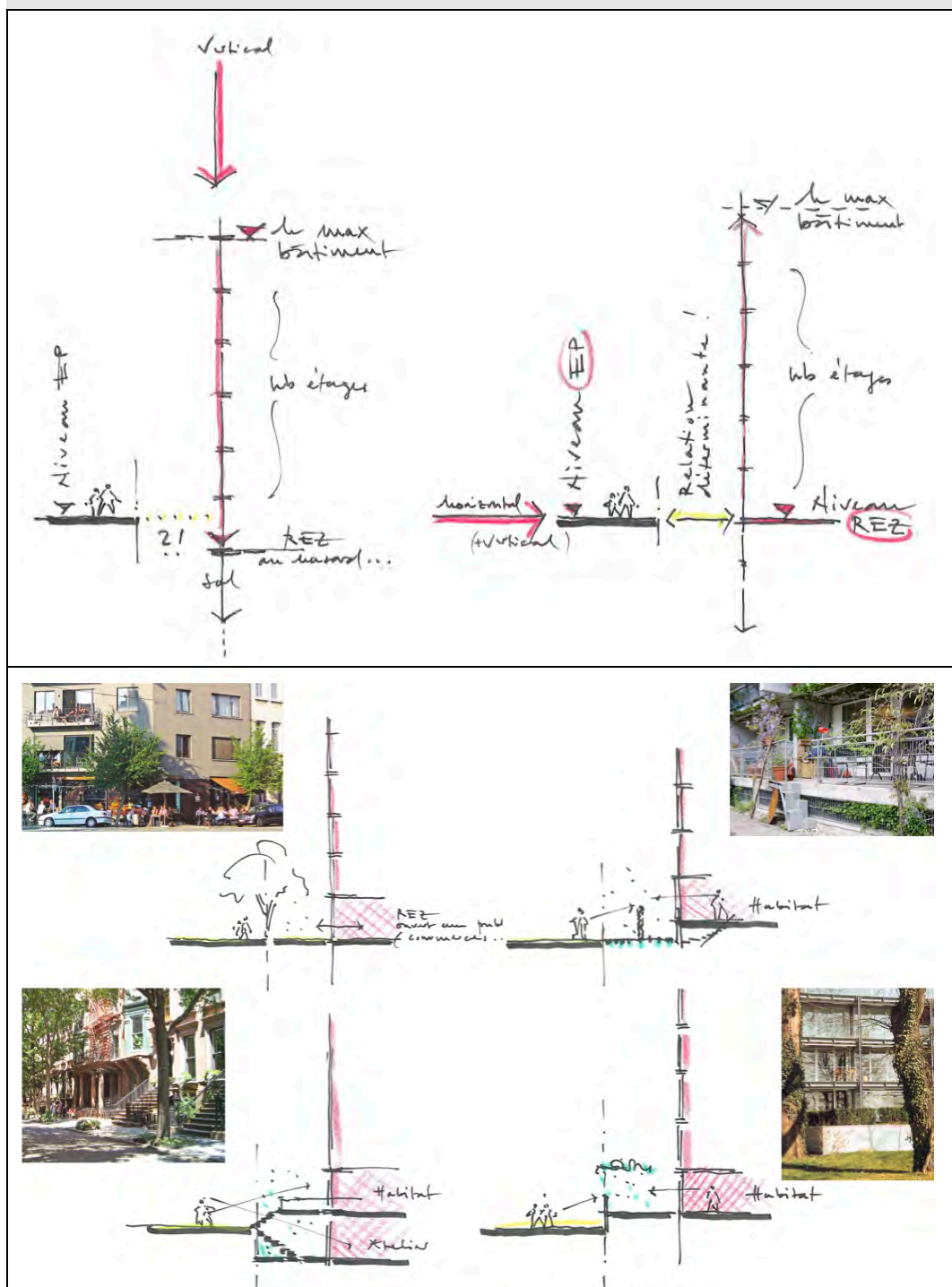


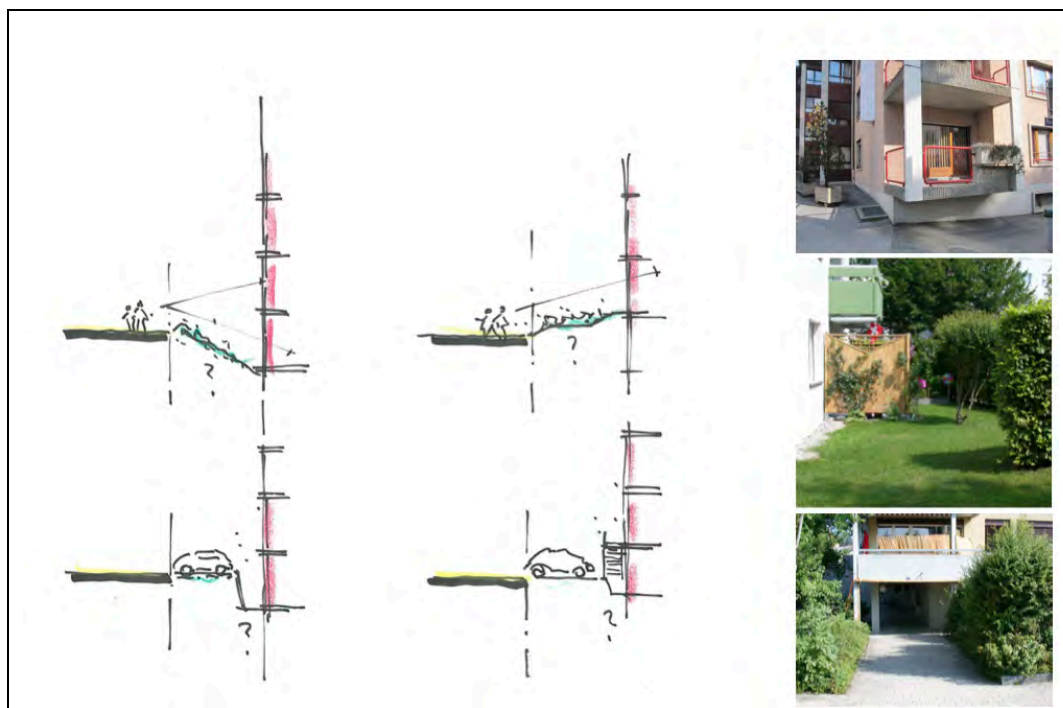
## Propositions des mandataires pour la recherche de la « bonne règle »

Le rapport entre rez-de-chaussée et espace public est essentiel, d'abord en hauteur ...

La manière de faire actuelle consiste trop souvent à partir de la côte maximale puis à « descendre » avec le nombre d'étages autorisés, ce qui induit mécaniquement le niveau du rez-de-chaussée. Et celui-ci se retrouve parfois en dessous du niveau de l'espace public, produisant ainsi des espaces de piètre qualité.

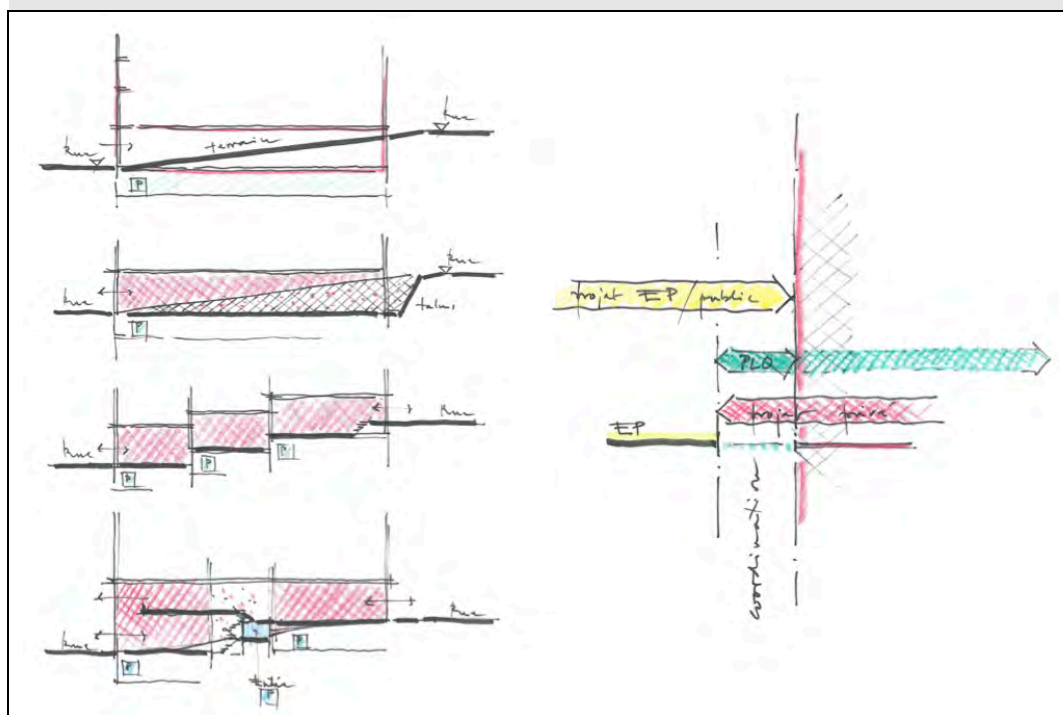
La règle de hauteur devrait permettre le raisonnement inverse, partant du niveau voulu pour le rez, en fonction de la qualité recherchée.





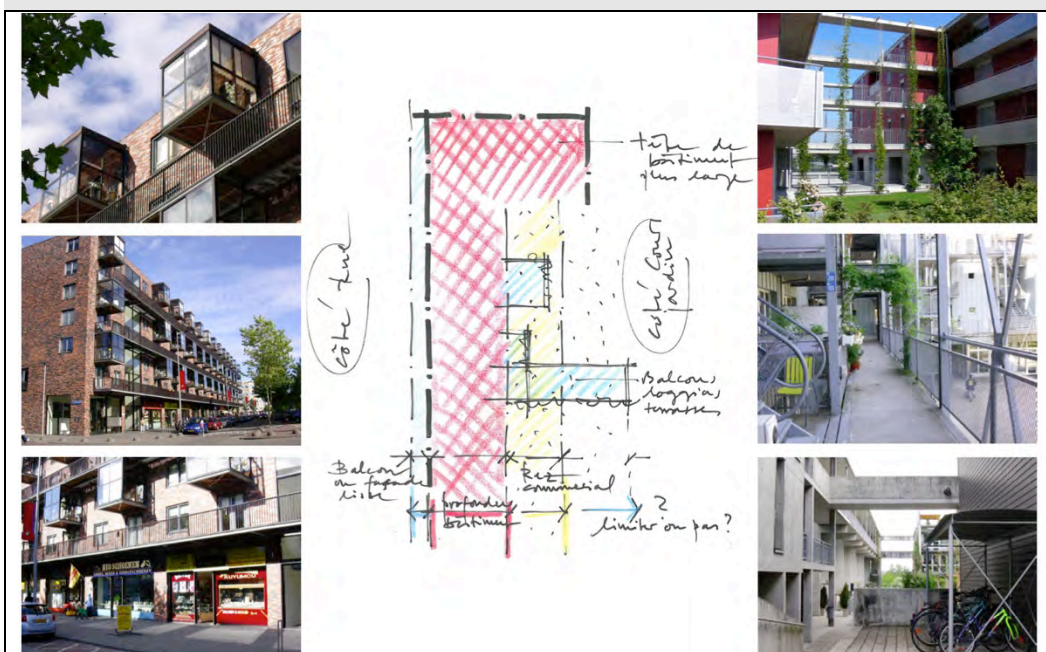
... mais aussi en largeur, et dans les terrains en pente.

La manière dont les bâtiments « touchent » le sol détermine la qualité urbaine, en particulier l'épaisseur du seuil qui permet de passer de l'espace public à l'espace privé et l'adaptation du rez à la pente.

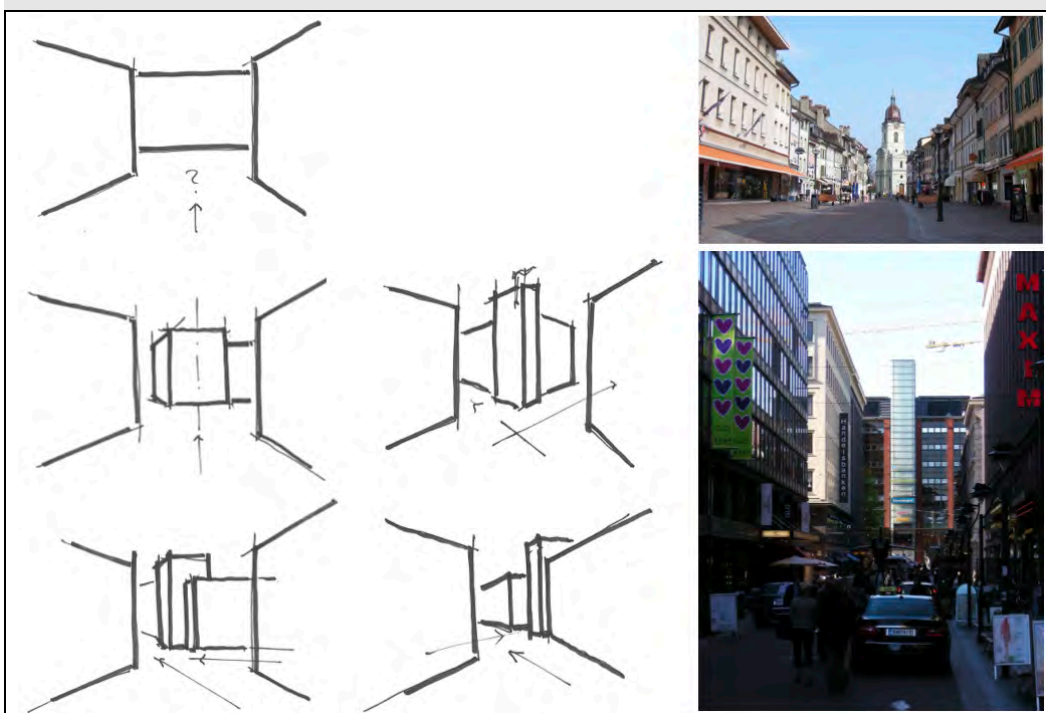




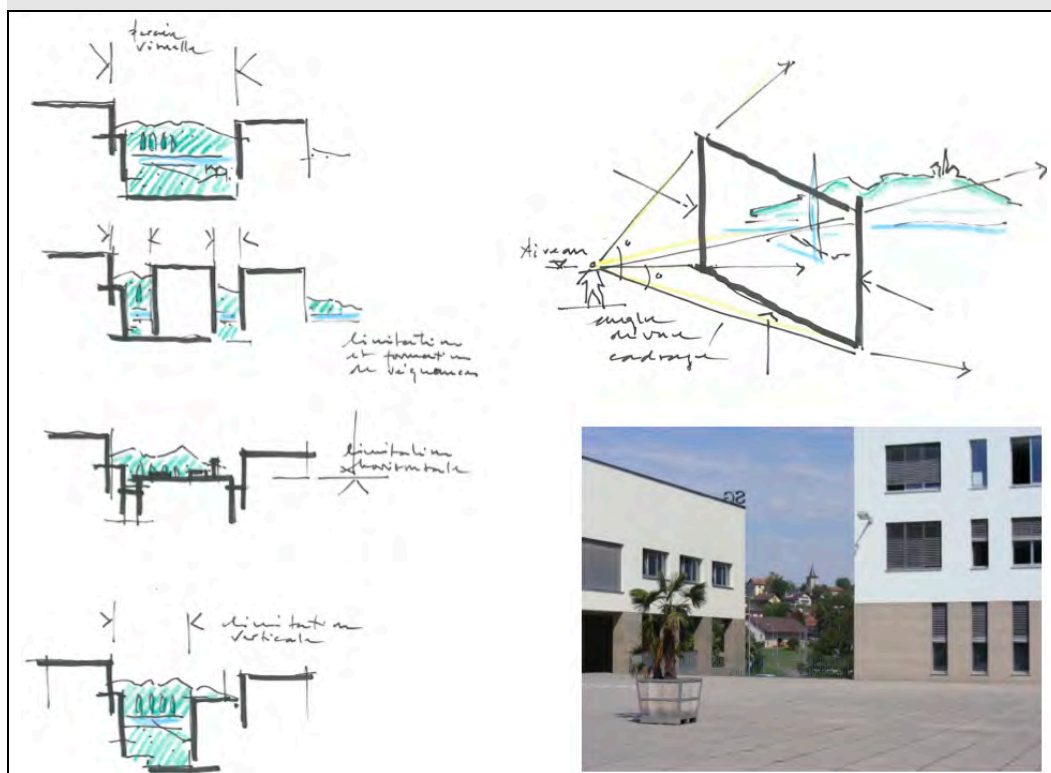
La différence de situation entre façades sur rue et façades sur cour devrait induire des règles d'implantation différentes, laissant plus de marge de manœuvre à l'intérieur des îlots.



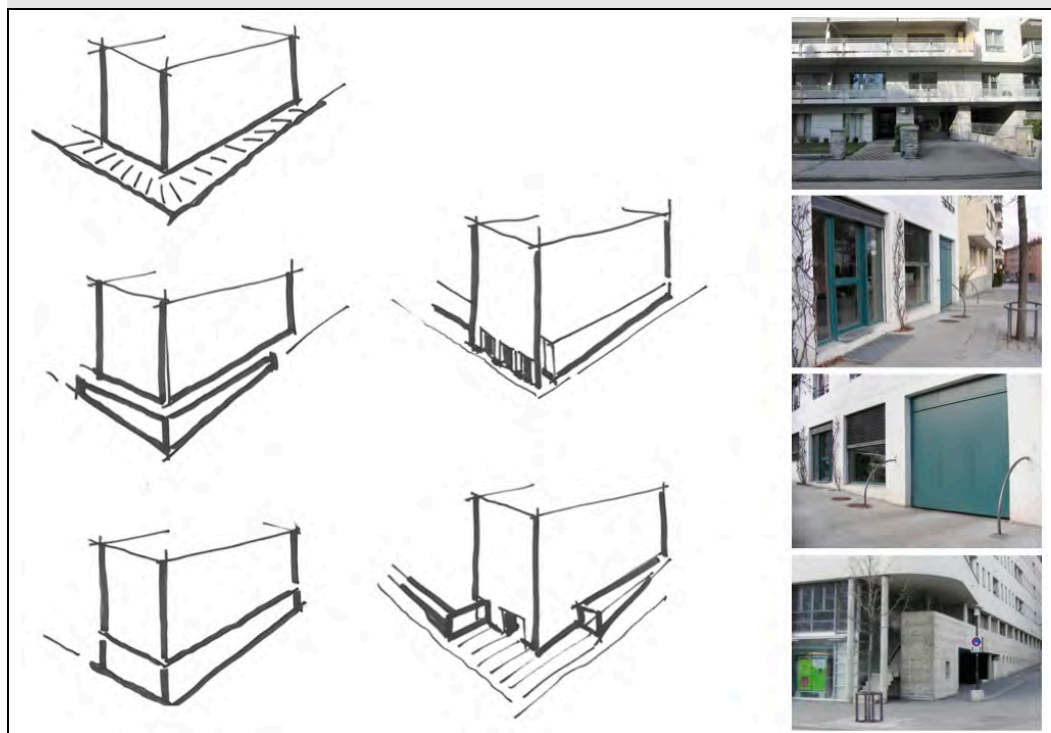
A l'échelle de la rue – celle de la perception de la forme urbaine pour le piéton – les bâtiments repères à implanter et les points de vue à préserver doivent faire partie des règles de composition urbaine.



Les croquis ci-dessous définissent différentes manières de régler / fixer / prescrire une vue ou une échappée



A l'échelle des bâtiments (dont la définition précise viendra ultérieurement) la question du socle doit être traitée (forme et fonction), ainsi que celle de leur insertion dans le voisinage bâti.







Et l'expression architecturale souhaitée peut également être précisée à ce stade (et non l'architecture elle-même) : façades lisses, percées ou balcons en saillie, etc.



### P3 – Redéfinir la composition du dossier de PLQ

- Systématiser – en la modifiant – la composition du dossier de PLQ de façon à fournir un contenu qui permette de comprendre le projet, mais qui distingue explicitement les éléments contraignants (pour tous, particuliers et autorités) des explications et illustrations.



Le nouveau dossier type comprendra deux pièces opposables aux tiers :

- **Le plan**, avec une légende à adapter à la spécificité du lieu de manière à pouvoir exprimer la « bonne règle », en distinguant les éléments impératifs et prescriptifs des recommandations ;
- **Et le règlement**, précisant ce qui est impératif ;

Et il comprendra également une pièce non opposable, mais essentielle pour la traçabilité des décisions et la compréhension du dossier pour ceux qui n'ont pas participé à son élaboration :

- **Le rapport explicatif (de type 47 OAT)** exposant l'analyse du site et ses contraintes, la genèse et la philosophie du projet, le concept spatial avec les schémas fonctionnels nécessaires (par ex. mobilité ou eau), l'explication des arbitrages effectués, la stratégie de mise en œuvre retenue (dont les questions foncières et financières) et l'illustration des règles. Il précisera en outre les diverses préconisations émises pendant l'élaboration du projet urbain.

Par contre les planifications sectorielles ne seront plus retranscrites en plan et les lois ne seront plus rappelées dans la légende.

## Propositions des mandataires

*Un outil de travail pour les éléments devant figurer dans le dossier : une check list de départ*

### 1/ Expliciter la stratégie dans le rapport

- Schéma de la philosophie du concept spatial : principes urbanistiques (au sens large, yc. paysage, mobilité, environnement, etc.) et relations avec le voisinage, avec fiches illustratives
- Unités de projet, principes de coordination des interventions, « actions » de mise en œuvre

### 2/ Développer les « bonnes règles » en plan

- Les règles de chaque PLQ doivent exprimer le concept urbanistique en fonction de son site spécifique, et non pas partir d'une liste type d'indications valables en tous lieux.
- L'origine et les raisons de la règle doivent rester perceptible.

### Espaces ouverts

- Caractère des espaces publics : rues, squares, parcs, jardins, espaces privatifs et collectifs
- Vues, échappées visuelles, points de repères (bâti ou paysagers)
- Végétation sauvegardée et nouvelle
- % de surface perméable (sans parking souterrain)
- Secteurs d'accès aux P et leur aménagement, places visiteurs
- Secteur de gestion des déchets

### Bâti

- Périmètres enveloppes des constructions, nombre d'étages maximum, hauteur maximum, surface brute de plancher (SBP) maximum (droits à bâtir)
- Principes d'implantation des constructions en milieu urbain ou dans un parc
- Alignements obligatoires ou non, alignements coté rue ou coté cour/jardin
- Ordre contigu ou non contigu, gestion des murs pignons
- Implantation des constructions dans la topographie, avec relations entre rez-de-chaussée et espace publics, et indication des niveaux (hauteurs) pour les socles, terrasses et talus
- Affectations principales et secondaires, en particulier des rez-de-chaussée
- Mise en évidence des bâtiments repères (à fort enjeu d'image) et des têtes de bâtiments
- Dessin des passages, arcades, resserrements, échappées, etc.
- Caractère architectural des bâtiments (unité, cohérence, intégration dans le contexte) : matériaux, couleurs, aspect poreux ou lisse (avec ou sans balcons), « la règle de l'unité »

**Cette check list est à adapter au contexte urbain et paysager du site et du projet.**

## Mesures de mise en œuvre des propositions P1, P2 et P3

### Sans changement de législation

- *Tester le juste niveau de précision du PLQ dans des cas de figure différents (en particulier renouvellement urbain et extension sur la zone agricole) pour parvenir à une qualité contextualisée.*  
*La question des périmètres enveloppes sera au cœur de cette réflexion (voir ci-dessus). Et une fois les premiers enseignements dégagés, il sera nécessaire de les diffuser le plus largement possible.*
- *Négocier entre services concernés le niveau de pertinence des informations à inclure dans le PLQ*  
*Un travail avec les ingénieurs sera nécessaire pour mettre au point des méthodes adaptées au niveau de précision des concepts spatiaux de manière à ne pas introduire des précisions chiffrées plus tôt que nécessaire,*
- *Approfondir – au cours des premiers projets – la difficile question des interdépendances entre les règles d'urbanisme, les aspects fonciers (remaniements parcellaires) et financiers (coûts d'équipements).*  
*Cette question se posera de plus en plus dès que les grands projets en arriveront au stade de la planification d'affectation, sa résolution est donc urgente.*
- *Elaborer une directive interne précisant ces changements, ainsi qu'une charte destinée aux partenaires externes.*
- *Mettre sur pied un processus d'accompagnement au changement, voire une formation ad hoc, la définition des « bonnes règles » exigeant un haut niveau de professionnalisme.*  
*Un accent particulier devra être mis sur ces deux derniers points, la réussite des changements dépendant en partie de leur compréhension, de leur acceptation, et de leur incorporation dans le savoir de chacun.*

### Avec changement de législation

- *Introduire les modifications nécessaires (après évaluation des premiers projets) sur :*
  - *le contenu minimum du PLQ (dont le périmètre enveloppe et le concept énergétique).*
  - *des modifications dans les attentes des différentes politiques publiques vis-à-vis du PLQ*
- *Introduire les autres modifications découlant de l'éventuel travail de désenchevêtrement (dont le report des questions liées à d'autres politiques publiques dans d'autres documents, comme le concept énergétique plus pertinent à plus vaste échelle, ou l'étude d'ensoleillement a priori réglé dans les règles de base du plan d'affectation).*

## B2. Le processus et la gouvernance du PLQ

### Propositions

#### **Distinguer clairement (dans le temps et les documents) entre le projet urbain et sa transcription réglementaire (le PLQ)**

Cette distinction est nécessaire, autant pour sa capacité à produire une culture commune du projet urbain, que pour permettre d'identifier clairement le temps passé en procédure PLQ, sans lui attribuer la durée du murissement du projet lui-même.

L'enjeu essentiel de la révision du processus consiste à assurer la cohérence du pilotage et des décisions dans le temps (à travers la succession des échelles et des documents), tout en trouvant un équilibre pertinent entre la juste répartition des rôles entre les acteurs (publics et privés) et leur organisation trans-sectorielle.

### **P4 – Systématiser le processus d'élaboration du PLQ**

- **Distinguer les phases successives d'élaboration du PLQ dans la conduite du processus et les documents produits** : débiter toujours par des phases d'études d'opportunité et de faisabilité, puis aborder ensuite l'élaboration du projet urbain, avant la phase découlant de la procédure d'adoption du PLQ lui-même, sans confondre ce travail de transcription réglementaire avec les phases précédentes.

L'ampleur et la durée de ces différentes phases peuvent être relativement différentes selon l'échelle et le niveau de complexité du projet, d'un simple « remplissage de dent creuse » résolvant des enjeux de proximité à la mise en œuvre d'un Grand projet. Leur forme peut également varier, en particulier dans les premières étapes : l'opportunité et la faisabilité pouvant être vérifiées via une DR ou un PDQ, ou encore en amont sans véritable formalisation. Chaque étape donnera lieu à une validation, de manière à éviter les retours en arrière.

- **Confier le pilotage des PLQ à un responsable du dossier au sein de l'OU** (responsable du début à l'aboutissement du projet, y compris le choix des services préavisés et des partenaires, et la pesée des intérêts), et en cas de divergence avérée remonter l'arbitrage au DU dans le cadre des instances interdépartementales. Le pilote désigné sera chargé d'informer les parties prenantes de l'avancement du projet et des pesées d'intérêt effectuées, afin d'éviter les blocages.

Malgré toutes les précautions prises pour favoriser le consensus (voir ci-après), il est certain que certaines incohérences entre politiques publiques, ou certains conflits ne pourront être résolus de cette manière. Il s'agira alors de passer d'une simple « pesée des intérêts » (rôle traditionnel de l'aménagement du territoire / urbanisme) à un véritable arbitrage, qui selon les cas sera confié à l'OU (si les acteurs impliqués l'acceptent et que le niveau technique est suffisant) ou au DU.

- **Introduire dès l'amont les questions foncière et financière**, permettant entre autre la définition du périmètre pertinent.

Ces sujets essentiels méritent d'être encore travaillés du point de vue de leurs interdépendances (voir mesures ci-dessus) et devront faire l'objet de séances de concertation avec les partenaires concernés (communes et propriétaires – voir P4).

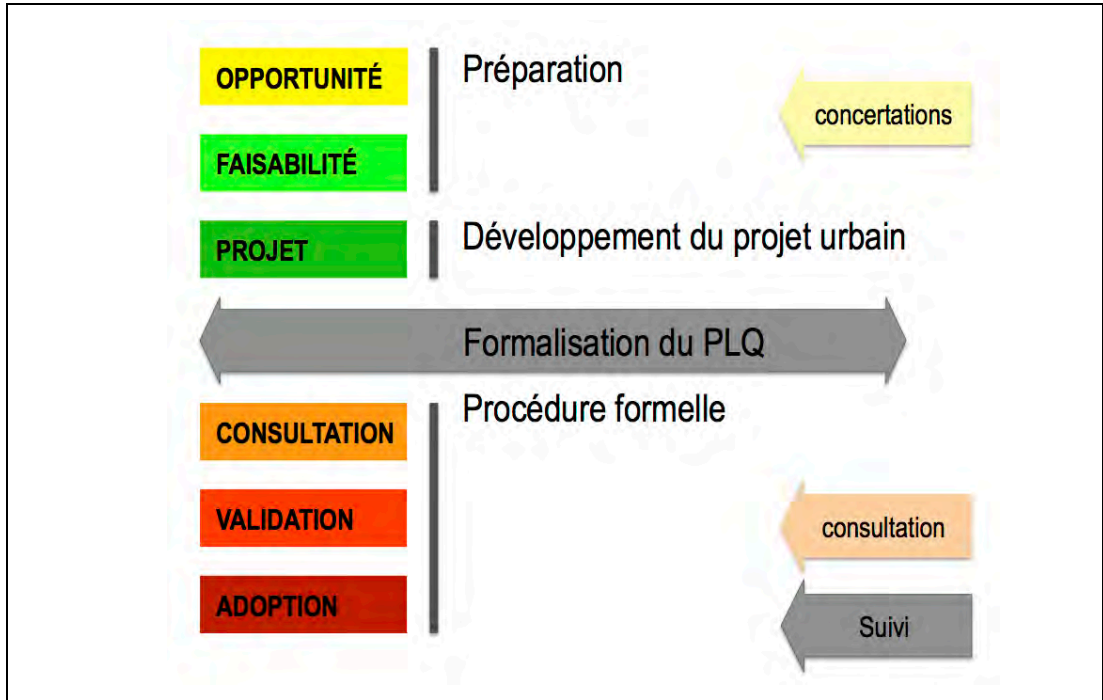
- **Systématiser et mieux articuler le travail des différents services**, par la modification des préavis et l'organisation de séances de coordination interservices lors des phases d'élaboration du projet, et d'une « conférence de préavis » finale.

La rédaction des préavis sera systématisée, distinguant explicitement les éléments impératifs et prescriptifs des recommandations qui ne seront pas déterminantes en cas de préavis défavorables.

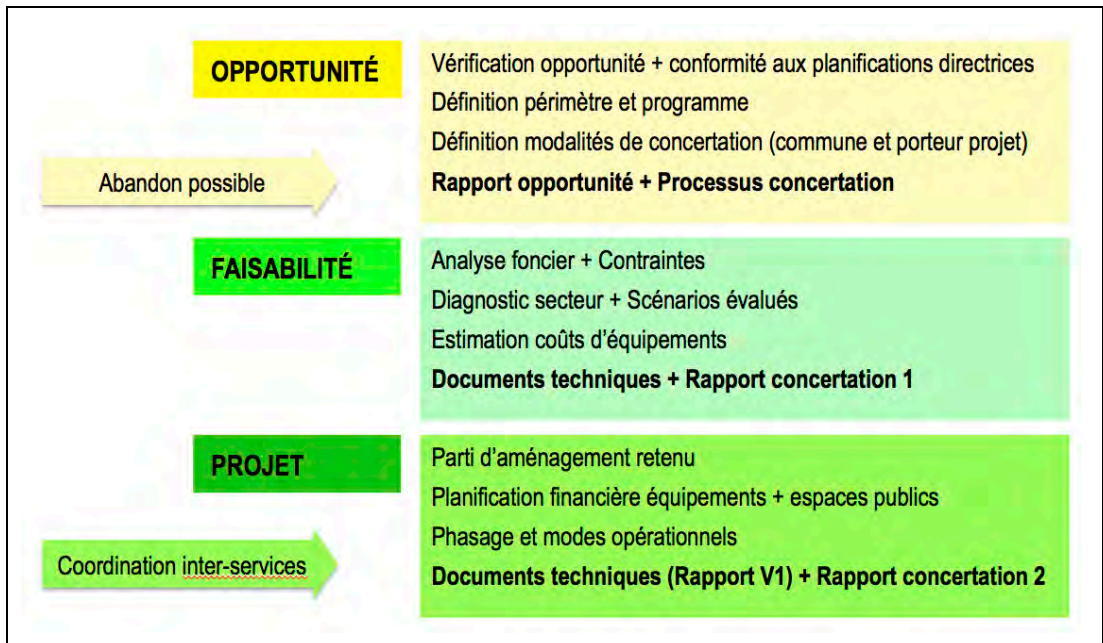
Pour faciliter la recherche de consensus et (parfois) raccourcir le temps des procédures, le fait de regrouper les différents services concernés autour d'une même table permettra à chacun d'entendre les avis des autres et d'en tenir compte dans l'élaboration du sien.

Lors des phases d'élaboration ces « conférences interservices » serviront à la coordination des prises de position de principe (en particulier sur la communication des différentes contraintes à prendre en compte), et lors des phases d'examen du PLQ, ces « conférences de préavis » pourront se tenir sur la base des préavis rédigés, de manière à ce que l'arbitrage soit collectif et consensuel.

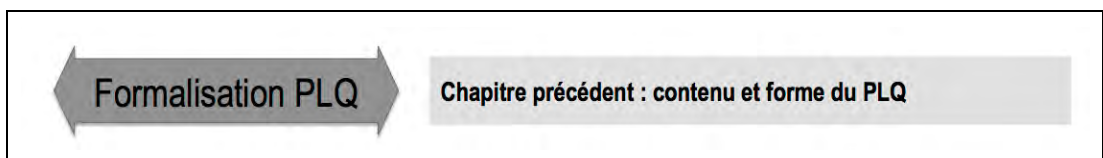
*Un processus systématisé, constitué d'étapes distinctes et successives*



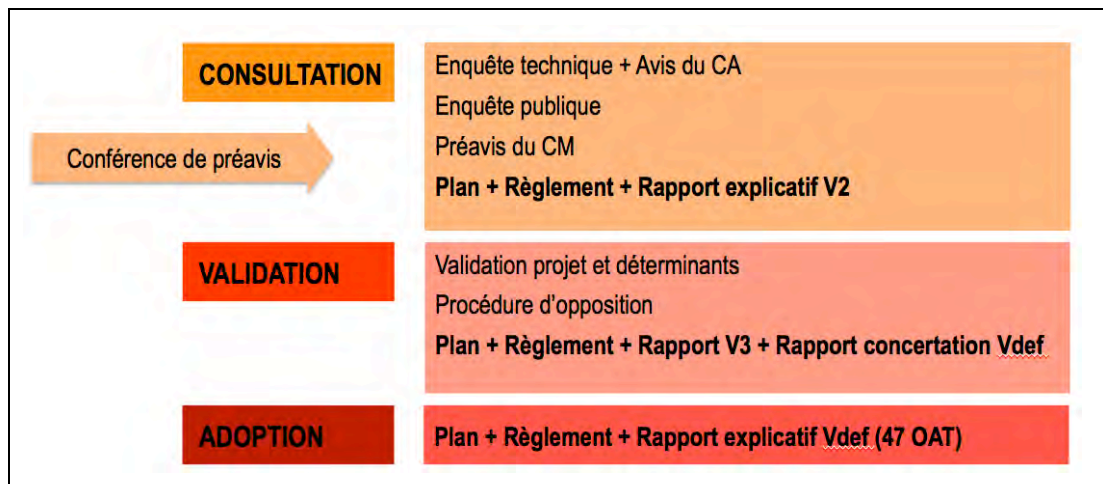
*Le travail sur le projet urbain en premier lieu*



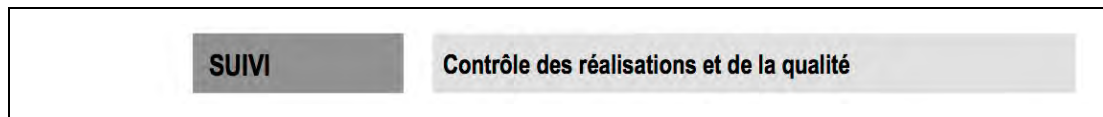
*Puis la transcription réglementaire par l'élaboration du PLQ (avec un niveau de précision adapté)*



Et la phase formelle d'adoption du PLQ



Suivie par le contrôle de sa mise en œuvre



## P5 – Renforcer la concertation dès l'amont du processus

- **Négocier et organiser la concertation dès le début du processus** et de manière spécifique pour chaque projet (avec un minimum garanti).

La désignation des **acteurs pertinents** (communes, propriétaires fonciers, voisins, associations concernées, population, etc.) – et du moment opportun de leur entrée en scène – devra intervenir dès le démarrage du processus en l'adaptant à la spécificité de chaque projet.

Dans tous les cas, il s'agira de travailler dès l'amont avec **les communes** (sur des sujets à adapter à la spécificité de chaque projet, comme par ex. la programmation du quartier), et d'introduire systématiquement les questions foncières (donc **les propriétaires**) également le plus tôt possible.

- **Assurer la traçabilité des décisions prises** de manière concertée tout au long du processus.

Les rapports de concertation successifs permettront de fixer la mémoire des décisions, et les parties prenantes (propriétaires, commune et canton) s'engageront à ne pas remettre en question leurs prises de position lors des phases ultérieures (sauf changement majeur du contexte).

Un processus de concertation systématisé, lui aussi constitué d'étapes successives

<b>Version minimum</b>	<b>opportunité</b>	<b>faisabilité</b>	<b>projet</b>	<b>consultation</b>	<b>validation</b>	<b>adoption</b>
<b>Contenu des réunions</b>	<b>R 1</b> : modalités de concertation <b>R 2</b> : information des propriétaires	<b>R 3</b> : diagnostic et scénarios <b>R 4</b> : diagnostic et scénarios <b>R 5</b> : analyse financière	<b>R 6</b> : concept spatial <b>R 7</b> : coordination interservices <b>R 8</b> : bilan foncier et financier	Enquête technique et avis CA Enquête publique Préavis CM	<b>R 9</b> : validation du projet Procédure opposition	

<b>Contenu type</b>	<b>opportunité</b>	<b>faisabilité</b>	<b>projet</b>	<b>consultation</b>	<b>validation</b>	<b>adoption</b>
<b>Porteur de projet</b>	Programme + Foncier + Concertation	Diagnostic Scénarios + Foncier Financement	Validation concept + Coûts équipement	Suivi procédure	Validation projet + Rapport final concertation	
<b>Commune CA + CM</b>				Avis CA puis Préavis CM		
<b>Propriétaires fonciers</b>	Information préalable	Concertation	Concertation	Enquête publique	Procédure opposition	
<b>Services cantonaux</b>		Concertation	Coordination interservices	Conférence des préavis	Rapport final concertation	
<b>Habitants + associations</b>		Concertation	Concertation	Enquête publique	Procédure opposition	

## Mesures de mise en œuvre des propositions P4 et P5

### Sans changement de législation

- Mettre en place sans tarder cette systématique, en prenant appui sur les premiers projets pilotes, aucune de ces mesures ne nécessitant de changement de législation.

*Ceci reviendra à distinguer les phases d'opportunité, de faisabilité et de concept spatial, puis à travailler sous forme de démarche interservices, en misant sur l'intérêt commun à trouver d'autres formes urbaines financièrement acceptables et de qualité.*

- Négocier avec les services concernés le contenu et les méthodes pertinentes des préavis à l'échelle de projets urbains (et non d'architecture).

*Dans la rédaction des préavis, il s'agira de distinguer explicitement ce qui relève strictement de la loi, de ce qui relève de préconisations ou pratiques administratives. Un travail d'homogénéisation des méthodes des préavis devra également être conduit.*

*C'est en particulier la question de la pertinence de quelle information / contrôle à quel moment du processus. Une réflexion spécifique sera conduite avec l'OLO sur le niveau d'information pertinent aux trois stades de la DR, du PLQ et de la DD – la plus définie légalement – testant au passage l'intérêt du subventionnement au m<sup>2</sup> plutôt qu'à la pièce.*

- Tester différents modes de répartition des rôles entre Etat et porteurs de projets (en particulier du point de vue de l'élaboration des projets de PLQ).
- Formaliser les résultats de ces démarches interservices par l'établissement des directives nécessaires et d'une charte destinée aux partenaires externes.
- Inclure ce chapitre dans le processus d'accompagnement au changement.

### Avec changement de législation

- Evaluer la pertinence d'introduire des modifications dans le processus et/ou la procédure du PLQ.

## B3. Le cas particulier des PLQ dans les périmètres de vaste ampleur

### Propositions

#### Anticiper l'arrivée des Grands projets au stade de la planification d'affectation

Comme les précédents des Communaux d'Ambilly, des Cherpines ou du PAV l'ont déjà démontré, les très vastes périmètres nécessitent des outils appropriés à leurs spécificités, l'incertitude croissant avec la durée de mise en œuvre des plans.

#### **P6 – Résoudre l'application des PLQ aux périmètres de vaste ampleur et à la longue durée de mise en œuvre**

- Créer **une version spécifique du PLQ pour ces périmètres étendus** (par ex. Cherpines) permettant de définir sur l'ensemble du périmètre les droits à bâtir, les règles foncières et financières (celles possibles à définir à ce stade), ainsi que les équipements, sans préciser la forme urbaine (ou très peu).

Cet outil devra permettre de fixer les éléments opposables aux tiers, en ayant la possibilité de comporter plusieurs niveaux de précision à l'intérieur du même plan : de précis comme un PLQ standard pour la(es) première(s) étape(s), à nettement moins pour les dernières.

Néanmoins, les craintes exprimées à plusieurs reprises par certains acteurs sur l'adition d'une strate supplémentaire de planification doivent être écoutées, et la démonstration faite (par les projets pilotes) d'un gain de temps et/ou d'efficacité à terme.

- Prévoir **différentes manières de préciser la forme urbaine**, au fur et à mesure du murissement des projets des sous secteurs : par concours ou modification du PLQ (selon une procédure à créer).

#### Mesures de mise en œuvre de la proposition P6

##### Avec changement de législation

- *Introduire dans la loi une nouvelle catégorie de PLQ (en s'inspirant au besoin des outils du PAV)*
- *Introduire une procédure allégée de modification (par rapport à l'élaboration) pour préciser le PLQ initial dans le temps.*



## B4. Le PLQ, les autres politiques et outils de la qualité urbaine

### Propositions

**Clarifier les relations du PLQ avec son environnement : son insertion dans le système des instruments d'urbanisme et sa contribution à la réalisation d'une ville de qualité**

Ce chapitre revient sur l'axe vertical du schéma p 9, en se basant sur une approche systémique.

### P7 – Clarifier les rôles du PLQ par rapport aux autres instruments genevois

#### - Repenser le rôle de la DR.

Il sera intéressant de tester à ce stade des variantes de procédure formelle ou de simple pratique, afin de conserver une possibilité d'amorçage du processus PLQ par les promoteurs et/ou les particuliers. Son contenu devra être clarifié (contraintes, opportunité, faisabilité) en fonction de son insertion dans le déroulement type.

#### - Reporter au niveau de la DD ce qui est d'échelle architecturale et non urbaine.

Les questions relatives au logement seront particulièrement étudiées à cette occasion.

#### - Mieux définir et faire connaître les rôles respectifs des PDQ et des PLQ, en particulier dans les périmètres de grande ampleur.

Leurs rôles respectifs devront être précisés, les élus et les porteurs de projets n'étant pas forcément au fait des nuances juridiques entre les documents directeurs et les plans d'affectation. Et les projets pilotes devront examiner l'articulation souhaitable dans le temps et au niveau des indications fournies par chacun d'eux.

### P8 – Assurer le suivi des PLQ validés

#### - Assurer un passage efficient du PLQ vers la phase opérationnelle

Le passage de la planification à la réalisation des opérations urbaines constitue toujours un stade délicat dans le maintien de la qualité : les intentions initiales et celles inscrites dans la planification peuvent aisément se perdre lors de cette phase. Différents moyens de parer à cette difficulté existent, allant d'un contrôle systématique par les services, à une commission ad hoc (composée de membres extérieurs si l'on prend l'exemple de Berne).

La question foncière constitue un enjeu particulièrement important qu'il est nécessaire d'anticiper.

Le prolongement de la mission de pilotage / arbitrage de l'OU jusqu'au suivi (dans certains sites importants) des projets urbains dans leur réalisation, et au contrôle de leur mise en œuvre pourrait également constituer une réponse à ce problème.

## Mesures de mise en œuvre des propositions P7 et P8

### Sans changement de législation

- Insérer les informations relatives aux différents instruments dans les supports de communication.

### Avec changement de législation

- Introduire des moyens renforcés d'action foncière.
- Evaluer la pertinence de lancer un vaste chantier de désenchevêtrement qui pourrait comprendre la réorganisation des multiples lois définissant les outils d'urbanisme, la mise à jour du plan de zone (globale ou par secteur), ainsi que la remise à leur juste place des différents instruments genevois d'urbanisme, tenant compte de la spécificité du canton, mais s'inspirant d'ailleurs pour simplifier son système.



## CONCLUSION

Le sujet de l'outil PLQ et de son impact sur la qualité urbaine est à la fois vaste et complexe, et ce pour plusieurs raisons.

Sous l'apparence d'un sujet ponctuel – un seul outil, le PLQ – la réflexion a inévitablement touché à l'ensemble de l'édifice des outils d'urbanisme genevois, car il est impossible de raisonner système en faisant abstraction du contexte de l'objet étudié. Dans cette optique, des relations étroites sont à établir avec les autres réflexions en cours, en particulier celle sur l'évolution des pratiques de l'OLO.

La présente contribution de la Task force et des apports des mandataires ne constitue ainsi qu'une première étape, dont l'ampleur et la profondeur finales restent à définir par les destinataires du rapport.

Les mandataires aimeraient insister sur quelques points qui leur paraissent essentiels à la poursuite de la démarche :

La qualité urbaine – résultat attendu collectivement comme aboutissement de la présente démarche – nécessite de développer le travail du projet urbain, ce qui nécessite un très grand professionnalisme. Les autres recommandations sur les processus et la forme du document sont tout à fait pertinentes, mais elles pourraient s'avérer insuffisantes – voire contreproductives – si cet élément central venait à être oublié.

Le fait d'utiliser les premiers dossiers des PLQ « nouveaux » comme projets pilotes serait intéressant, car ceci permettrait de prolonger le principe du « cerveau collectif » utilisé au cours de la présente démarche, et d'élaborer un savoir partagé, par principe plus solide et résistant mieux à l'usure du temps.

Et la remise en perspective de l'outil PLQ par rapport aux différentes politiques publiques à incidence spatiale et aux autres instruments d'urbanisme ne serait pas un luxe.



## ANNEXES

## Annexe 1 – Tableau synoptique des propositions

Propositions	Mesures
<p><b>Propositions sur le contenu et la forme du PLQ</b> Remettre en avant le projet urbain, et la recherche de qualité pour le cadre de vie</p>	
<p><b>P 1 – Redéfinir le contenu et le niveau de précision du PLQ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trouver le juste niveau de précision, par un meilleur équilibre entre le besoin d'une marge de manœuvre suffisante pour l'architecte afin de favoriser la qualité urbaine (par l'adaptation de l'architecture au contexte urbain et aux besoins des futurs habitants) et le droit démocratique des riverains à connaître précisément leur voisinage futur (et à s'y opposer si besoin).</li> <li>- Pour le contenu du projet urbain, expliciter le concept spatial (voisinage et contextualisation) en partant des espaces publics, puis indiquer des périmètres enveloppe en laissant une marge de manœuvre adaptée, et si besoin différente coté rue / coté jardin et en hauteur.</li> </ul>	<p><b>Sans changement de législation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tester le juste niveau de précision du PLQ dans des cas de figure différents (en particulier renouvellement urbain et extension sur la zone agricole) pour parvenir à une qualité contextualisée.</li> <li>- Négocier entre services concernés le niveau de pertinence des informations à inclure dans le PLQ.</li> <li>- Approfondir – au cours des premiers projets – la difficile question des interdépendances entre les règles d'urbanisme, les aspects fonciers (remaniements parcellaires) et financiers (coûts d'équipements).</li> <li>- Elaborer une directive interne précisant ces changements, ainsi qu'une charte destinée aux partenaires externes.</li> <li>- Mettre sur pied un processus d'accompagnement au changement, voire une formation ad hoc, la définition des « bonnes règles » exigeant un haut niveau de professionnalisme.</li> </ul>
<p><b>P 2 – Utiliser le PLQ pour contribuer à la qualité urbaine</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Engager une réflexion complète sur la recherche de la « bonne règle » en partant d'abord du site (et non des règles) puis en voyant comment tenir compte du « génie du lieu ».</li> </ul>	
<p><b>P 3 – Redéfinir la composition du dossier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Systématiser – en la modifiant – la composition du dossier de PLQ de façon à fournir un contenu qui permette de comprendre le projet, mais qui distingue explicitement les éléments contraignants (pour tous, particuliers et autorités) des explications et illustrations.</li> <li>- Le nouveau dossier type comprendra deux pièces opposables aux tiers : <ul style="list-style-type: none"> <li>· le plan, avec une légende à adapter à la spécificité du lieu</li> <li>· et le règlement, précisant ce qui est impératif</li> </ul> </li> <li>- et une pièce non opposable, mais essentielle pour la traçabilité des décisions et la compréhension du dossier : le rapport explicatif (de type 47 OAT)</li> </ul>	<p><b>Avec changement de législation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduire les modifications nécessaires (après évaluation des premiers projets) sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>· le contenu minimum du PLQ (dont le périmètre enveloppe et le concept énergétique)</li> <li>· des modifications dans les attentes des différentes politiques publiques vis-à-vis du PLQ.</li> </ul> </li> <li>- Introduire les autres modifications découlant de l'éventuel travail de désenchevêtrement (dont le report des questions liées à d'autres politiques publiques dans d'autres documents).</li> </ul>

Propositions	Mesures
<p><b>Propositions sur le processus et la gouvernance du PLQ</b></p> <p>Distinguer clairement (dans le temps et les documents) entre le projet urbain et sa transcription règlementaire (le PLQ)</p>	
<p><b>P 4 – Systématiser le processus d’élaboration du PLQ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Distinguer les phases successives d’élaboration du PLQ dans la conduite du processus et les documents produits : débuter toujours par des phases d’études d’opportunité et de faisabilité, puis aborder ensuite l’élaboration du projet urbain, avant la phase découlant de la procédure d’adoption du PLQ lui même, sans confondre ce travail de transcription règlementaire avec les phases précédentes.</li> <li>- Confier le <b>pilotage des PLQ</b> à un responsable du dossier au sein de l’OU (responsable du début à l’aboutissement du projet, y compris le choix des services préavisés et des partenaires, et la pesée des intérêts).</li> <li>- Introduire dès l’amont <b>les questions foncière et financière</b>, permettant entre autre la définition du périmètre pertinent.</li> <li>- <b>Systématiser et mieux articuler le travail des différents services</b>, par la modification des préavis, l’organisation de séances de coordination interservices lors des phases d’élaboration du projet, et d’une « conférence de préavis » finale.</li> </ul>	<p><b>Sans changement de législation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Mettre en place sans tarder cette systématique, en prenant appui sur les premiers projets pilotes, aucune de ces mesures ne nécessitant de changement de législation.</i></li> <li>- <i>Négocier avec les services concernés le contenu et les méthodes pertinentes des préavis à l’échelle de projets urbains (et non d’architecture).</i></li> <li>- <i>Tester différents modes de répartition des rôles entre Etat et porteurs de projets (en particulier du point de vue de l’élaboration des projets de PLQ).</i></li> <li>- Formaliser les résultats de ces démarches interservices par l’établissement des directives nécessaires et d’une charte destinée aux partenaires externes.</li> <li>- Inclure ce chapitre dans le processus d’accompagnement au changement.</li> </ul>
<p><b>P 5 – Renforcer la concertation dès l’amont du processus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Négocier et organiser la concertation dès le début du processus</b> et de manière spécifique pour chaque projet (avec un minimum garanti).</li> <li>- <b>Assurer la traçabilité des décisions prises</b> de manière concertée tout au long du processus.</li> </ul>	<p><b>Avec changement de législation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluer la pertinence d’introduire des modifications dans le processus et/ou la procédure du PLQ.</li> </ul>

Propositions	Mesures
<p><b>Propositions sur le cas particulier des PLQ dans les périmètres de vaste ampleur</b>  <b>Anticiper l'arrivée des Grands projets au stade de la planification d'affectation</b></p>	
<p><b>P 6 – Résoudre l'application des PLQ aux périmètres de vaste ampleur et à la longue durée de mise en œuvre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Créer <b>une version spécifique du PLQ pour ces périmètres étendus</b> (par ex. Cherpines) permettant de définir sur l'ensemble du périmètre les droits à bâtir, les règles foncières et financières (celles possibles à définir à ce stade), ainsi que les équipements, sans préciser la forme urbaine (ou très peu).</li> <li>- Prévoir <b>différentes manières de préciser la forme urbaine</b>, au fur et à mesure du murissement des projets des sous secteurs : par concours ou modification du PLQ (selon une procédure à créer).</li> </ul>	<p><b>Avec changement de législation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Introduire dans la loi une nouvelle catégorie de PLQ (en s'inspirant au besoin des outils du PAV)</i></li> <li>- <i>Introduire une procédure allégée de modification (par rapport à l'élaboration) pour préciser le PLQ initial dans le temps.</i></li> </ul>
<p><b>Propositions sur le PLQ, les autres politiques et outils de la qualité urbaine</b>  <b>Clarifier les relations du PLQ avec son environnement : son insertion dans le système des instruments d'urbanisme et sa contribution à la réalisation d'une ville de qualité</b></p>	
<p><b>P 7 – Clarifier les rôles du PLQ par rapport aux autres instruments genevois</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Repenser le rôle de la DR.</li> <li>- Reporter au niveau de la DD ce qui est d'échelle architecturale et non urbaine.</li> <li>- Mieux définir et faire connaître <b>les rôles respectifs des PDQ et des PLQ</b>, en particulier dans les périmètres de grande ampleur.</li> </ul>	<p><b>Sans changement de législation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Insérer les informations relatives aux différents instruments dans les supports de communication.</li> </ul>
<p><b>P 8 – Assurer le suivi des PLQ validés</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurer un passage efficient du PLQ vers la phase opérationnelle</li> </ul>	<p><b>Avec changement de législation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduire des moyens renforcés d'action foncière</li> <li>- Evaluer la pertinence de lancer un vaste chantier de désenchevêtrement qui pourrait comprendre la réorganisation des multiples lois définissant les outils d'urbanisme, la mise à jour du plan de zone (globale ou par secteur), ainsi que la remise à leur juste place des différents instruments genevois d'urbanisme, tenant compte de la spécificité du canton, mais s'inspirant d'ailleurs pour simplifier son système.</li> </ul>

## Annexe 2 - Les recommandations de la Cour des comptes

Ces recommandations sont reprises ci-dessous (avec un libellé synthétique) selon la structure du chapitre B (et classées dans un ordre chronologique ou du général au particulier).

### Le contenu et la forme du PLQ

- R06 – La légende des PLQ : réduction du contenu de base des PLQ (suppression des questions d'architecture), et proposition de regrouper (dans certains cas) PLQ et Autor
- R08 – Le dossier type et sa communication : mise au point et communication d'un processus et de procédures informatisés (yc contrôles)
- R16 – Les plans financiers OLO : améliorer la correspondance entre le taux de rendement autorisé et le droit du bail (ouverture au dépassement des plafonds de la pratique administrative).

### Le processus et la gouvernance du PLQ

- R07 – Le processus : proposition d'une directive définissant les étapes du processus, avec les délais et la succession des tâches
- R01 – La concertation : besoin d'une concertation systématique en amont du processus (en particulier avec les communes et sur la question du foncier), avec publication d'une brochure explicative sur ce point, et dans un second temps une éventuelle modification légale
- R02 – La transparence face aux communes : mise au point et mise à disposition d'une fiche d'avancement des analyses des dossiers, et publication d'une brochure explicative sur la répartition des rôles communes / canton, puis élaboration d'un système de suivi des droits à bâtir (avec évaluation des charges financières induites par les grands projets)
- R05 – Le portage des dossiers à l'interne : clarification de la répartition des rôles PAR / DGP
- R17 – Le report de responsabilité vers les mandataires : proposition à l'OLO de demander aux mandataires de faire les études complémentaires (pour minimiser les coûts des opérations)

### Le contexte des politiques publiques et des autres instruments d'aménagement du territoire

- R03 – La coordination des politiques publiques : besoin d'une coordination transversale des objectifs et des priorités du CE, avec la mise au point d'un processus d'arbitrage, et l'étude d'éventuelles subventions pour les coûts des politiques à incidence spatiale
- R04 – Les coûts induits par le logement : proposition d'un fond cantonal pour « absorber » les coûts induits par les nouveaux logements
- R15 – Un processus d'arbitrage amont : nécessité de développer un projet de processus pour fixer des priorités entre des politiques publiques (éventuellement) divergentes, avec l'idée de compensations pour les exigences dépassant le niveau de base (ce qui peut être raisonnablement exigé)
- R09 – Les simplifications légales : à terme, en fonction des résultats de la réflexion pour favoriser la politique du logement.

## Annexe 3 - Les approfondissements juridiques

Ces notes juridiques ont été élaborées sur des questions précises en réponse à des demandes explicites. Elles tiennent lieu d'analyse de la faisabilité juridique des propositions de la Task force, la faisabilité sociale et technique ayant été développée tout au long du texte.

### Contenu du PLQ de manière générale

LGZD art. 3 ; LExt. Art. 3

Le Tribunal administratif s'est plusieurs fois prononcé sur la précision exigée des PLQ selon l'art. 3 LGZD. Il a jugé qu'un PLQ qui laissait planer un doute sur la localisation de la sortie de l'un des deux garages souterrains était « incomplet sur une question importante », l'art. 3 al. 2 let. a LGZD relatif aux voies de communication n'étant pas respecté (Arrêt A/507/1993 du 26 avril 1994).

A noter aussi qu'il résulte d'un ancien arrêt du 3 mars 1982 (Arrêt 80.TP.643) que la notion de « gabarit », autre élément du PLQ mentionné à l'art. 3 al. 1 let. a LGZD, implique que les PLQ indiquent précisément les hauteurs maximales au niveau des dalles de couvertures : « Une autorisation de construire doit être annulée lorsqu'un plan d'aménagement (actuellement PLQ) est incomplet et lacunaire, par exemple parce qu'il n'indique pas les hauteurs maximales des dalles de couverture, et que, de ce fait, il est impossible de vérifier si les plans, objet de l'autorisation, sont conformes au plan d'aménagement (actuellement PLQ) ».

### Effet du PLQ

LCI art. 146 al. 1

La loi genevoise prévient que ce qui est adopté par un PLQ ne peut plus être remis en cause dans le cadre d'une autorisation de construire. Cette précision limite les recours possibles et est sensée éviter un rallongement des procédures. Si on opte pour moins de précisions dans le PLQ, des recours au stade de l'autorisation de construire seront probablement plus fréquents, ce qui risque de rallonger le temps total de procédures.

Les tribunaux doivent apparemment régulièrement se prononcer sur des dérogations au PLQ. S'il devient trop fréquent de déroger au PLQ, l'objectif de l'art. 146 al. 1 LCI n'est pas atteint.

### Rapport OAT 47, exception genevoise, jurisprudence

LAT art. 26 al. 1 ; OAT art. 47

Selon le droit fédéral, la commune chargée d'adopter un plan d'affectation doit fournir un rapport à l'autorité cantonale chargée d'approuver les plans d'affectation au sens de l'art. 26 al. 1 LAT. Ce rapport est décrit à l'article 47 OAT. Vu qu'à Genève le canton adopte les plans d'affectation, le tribunal fédéral a admis qu'un rapport 47 OAT n'était pas exigé (1C\_17/2008 du 13 août 2008, consid. 2.2 et 2.3). Cela n'empêche pas qu'une commune genevoise doive établir elle-même un tel rapport 47 OAT à l'attention de l'autorité cantonale compétente lorsqu'elle a pris l'initiative d'un changement de zone. Le Tribunal fédéral souligne que, dans un tel cas, ce rapport n'a pas la même fonction que dans les cantons où la commune adopte le plan et fournit ensuite à l'autorité cantonale, qui n'est pas formellement intervenue dans cette première phase de la procédure, des explications lui permettant d'approuver ledit plan conformément à l'art. 26 LAT (Arrêt 1C\_17/2008 précité, consid. 2.3.2). Il ajoute que l'importance de ce rapport est, dans le cas d'espèce genevois, moindre vu que le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité compétente pour adopter le plan, pouvait lui-même recueillir toutes les informations pertinentes tout au long de la procédure (Arrêt 1C\_17/2008 précité, consid. 2.3.2 ; voir aussi ATA 114/2013 du 26 février 2013).



## Etude d'impact sur l'environnement EIE, mesure, jurisprudence

LPE art. 10a – 10d ; OEIE

En général, un plan d'affectation général (plan de zones à Genève) n'est pas soumis à étude d'impact sur l'environnement (ATF 120 Ib 70, consid. 2 ; Moor, Commentaire LAT art. 14 N 27). C'est une mesure qui accompagne en revanche régulièrement des plans d'affectation spéciaux (PLQ à Genève). Il faut pouvoir connaître de manière suffisamment précise les caractéristiques des constructions et des installations à réaliser pour permettre l'évaluation des immissions de bruit ou d'autres nuisances éventuelles (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.81/2001 du 19 avril 2001 consid. 2 ; ATA 114/2013 du 26.2.2013).

Le droit genevois connaît, au besoin, la procédure par étape d'une EIE : Art. 5 du règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude d'impact sur l'environnement ROEIE

### Art. 5 Etude de l'impact sur l'environnement par étapes

1 Lorsqu'une installation soumise à étude de l'impact sur l'environnement au sens de l'annexe du présent règlement est prévue par un plan localisé de quartier ou un autre plan d'affectation spécial au sens de l'article 13, LaLAT, l'étude de l'impact sur l'environnement est mise en œuvre dès l'élaboration du plan.

2 Lorsque l'étude de l'impact sur l'environnement est effectuée par étapes, le rapport d'impact relatif à chaque étape comprend en particulier :

- a) l'état des investigations correspondant au degré de précision du projet;
- b) les mesures relatives à la protection de l'environnement, en désignant clairement celles qui doivent être intégrées à la procédure décisive en cause;
- c) le cahier des charges de l'étape suivante.

3 Lorsqu'un projet de construction ou d'installation ne matérialise qu'une partie d'une installation globale qui atteint le seuil d'assujettissement d'une étude de l'impact sur l'environnement et qui a fait l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement de première étape dans le cadre d'une demande préalable d'autorisation de construire, d'un plan localisé de quartier, d'une demande de concession ou d'un plan d'extraction, ce projet fait néanmoins l'objet d'une deuxième étape de l'étude de l'impact sur l'environnement, ordonnée dans le cadre de la demande définitive en autorisation de construire ou du dépôt de la requête en autorisation d'exploiter une gravière. Lorsqu'au niveau de la deuxième étape l'installation globale est réalisée par plusieurs projets, la première demande en autorisation de construire ou requête en autorisation d'exploiter une gravière doit en général inclure le rapport d'impact pour tous les projets de construction ou d'exploitation d'une gravière dans le périmètre du plan localisé de quartier ou du plan d'extraction.

### Notion de «périmètre d'implantation» au sens de l'art. 3 al. 1 lettre a LGZD

L'article 3 LGZD<sup>1</sup> traite du contenu des PLQ et demande à ce que le PLQ prévoie un périmètre d'implantation :

<sup>1</sup> Les plans localisés de quartier prévoient notamment:

- a) le périmètre d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire;
- b) les espaces libres, privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants;
- c) les terrains réservés aux équipements publics;
- d) la végétation à sauvegarder ou à créer;
- e) les places de parcage et les garages;
- f) un concept énergétique territorial au sens de l'article 6, alinéa 12, de la loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986.

<sup>2</sup> En outre, ils prévoient les éléments de base du programme d'équipement, soit :

- a) le tracé des voies de communication projetées et les modifications à apporter aux voies existantes, ainsi que les alignements le long ou en retrait de ces voies, en distinguant les voies publiques cantonales, communales ou privées; dans tous les cas, il est tenu compte de la protection du cadre de vie;
- b) les emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public;
- c) les conduites d'eau et d'énergie ainsi que les systèmes d'assainissement des eaux usées et pluviales nouveaux ou existants, établis en coordination avec la planification pouvant résulter d'autres instruments. Sont également prévus, le cas échéant, les secteurs contraignants de gestion des eaux pluviales, conformément au plan général d'évacuation des eaux de la commune.

<sup>1</sup> L'article 3 al. 1 lettre a LExt. utilise la même terminologie

A l'origine, la LGZD de 1957 parlait uniquement de l'*implantation* qu'il fallait prévoir pour les bâtiments à construire. A l'occasion de l'adoption de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juillet 1987, la LaLAT, le Grand Conseil a décidé de modifier l'article 3 LGZD en substituant notamment le terme *d'implantation* par *périmètre d'implantation*. Pour comprendre la portée de cette modification, il n'y a que peu de matériel à disposition. Le seul élément qui explicite cette modification est le rapport de la commission parlementaire chargée d'examiner le projet. Ce rapport relève que «Des modifications *mineures* sont apportées à l'alinéa 1 qui précise les éléments, non exhaustifs, appelés à figurer dans un plan localisé de quartier. (...) La lettre b parle désormais de périmètre d'implantation, alors que les différents espaces privés ou publics visés à la lettre c pourront également comprendre les espaces privés ou publics de jeux pour enfants»

Genève dispose, par ailleurs, d'une loi visant les zones de développement industrielles, la LGZDI. Celle-ci n'utilise pas le terme de *périmètre d'implantation*. Les plans directeurs des zones de développement industriel peuvent ainsi régir des «parties de la zone industrielle» où sont fixées une «destination particulière» et des «gabarits de construction»<sup>2</sup>. Le plan directeur des zones de développement industriel peut dès lors se borner à fixer des aires d'implantation ou de localisation des bâtiments, quand bien même ces expressions ne sont pas expressément utilisées par l'art. 2 LGZDI. La LGZDI ne vise toutefois que les zones exclusivement industrielles. Il est ici aussi nécessaire de clarifier la terminologie utilisée par la LGZDI : le plan directeur des zones de développement industriel n'est pas un plan directeur au sens utilisé communément dans le reste de la Suisse, mais un plan d'affectation au même titre que le PLQ. Le plan directeur des zones de développement industriel est donc aussi un plan d'affectation opposable aux tiers.

Compte tenu de l'article 4 al. 1 lettre a LGZDI, il est possible d'adopter en zone de développement industriel un plan également intitulé PLQ, mais qui ne prévoit pas tous les éléments du contenu minimal du PLQ :

Art. 4 Autorisation de construire

<sup>1</sup> Dans les zones de développement industriel, le Conseil d'Etat peut, en vue de la délivrance de l'autorisation de construire, autoriser l'application des normes de la zone industrielle au sens de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987. Cette décision est subordonnée à l'approbation préalable :

a) des plans et règlements directeurs au sens des articles 2 et 3 ou, le cas échéant, d'un *plan localisé de quartier* fixant tout ou partie des éléments énoncés dans l'article 3 de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957; (...)

Une deuxième mise en perspective aide aussi à mieux cibler l'interprétation qui peut être faite du terme de *périmètre d'implantation*. Il s'agit de la loi relative à l'aménagement du quartier «Praille-Acacias-Vernets», modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy du 23 juin 2011. Cette loi spéciale introduit un nouvel instrument de planification, le PLQ PAV. Le contenu de ce PLQ PAV est décrit à l'article 3 de cette loi et fait état d'une *aire de localisation*. A l'appui de cette loi, l'exposé des motifs précisait : «Le nouveau plan d'affectation indiquera également les «aires de localisation». Le PLQ traditionnel comporte généralement la notion de «périmètre d'implantation» qui revient, dans la pratique et selon la conception développée par la jurisprudence en matière de PLQ, à définir autour de chaque bâtiment projeté, un espace supplémentaire de taille limitée. Cela ne permet de donner qu'une légère liberté d'évolution au moment du projet définitif. Le PLQ PAV, qui reposera sur un avant-projet moins détaillé que ce qui se pratique habituellement, doit par conséquent garder un caractère plus schématique, ce qui implique qu'il se distancie dans son contenu du PLQ usuel. La notion d'aire de localisation vise dès lors à offrir une large liberté d'implantation aux futurs bâtiments. Le PLQ PAV pourra ainsi définir d'importantes surfaces de terrain à l'intérieur desquelles pourront s'implanter les futurs bâtiments, dont le nombre et la forme ne seront pas définis. Ces bâtiments pourront ensuite s'implanter en fonction des projets, lesquels devront simplement être réalisés à l'intérieur des aires de localisation, en tenant compte de la densité, des gabarits, des perméabilités, des alignements ou autres contraintes impératives fixées par le PLQ PAV.»

<sup>2</sup> Article 2 LGZDI

Il résulte des considérations ci-dessus que la notion de «périmètre d'implantation», visée à l'art. 3 al. 1 let. a LGZD par les « PLQ traditionnels » ne se prête pas, en l'état de la jurisprudence<sup>3</sup> et du contexte législatif, à une interprétation extensive, qui l'assimilerait à une *aire d'implantation* semblable à celle d'un PDZI ou à une *aire de localisation*, semblable à celle qui prévaut pour les PLQ PAV. La notion de périmètre d'implantation doit rester proche de celle d'implantation qui se trouvait à l'origine dans la loi.

Il convient, par ailleurs, de garder à l'esprit qu'un des objectifs des exigences de contenu d'un PLQ est le fait que le particulier (voisin, propriétaire) puisse se faire une idée de ce qui l'attend. Qu'il puisse, cas échéant, faire valoir ses droits au moment du processus d'adoption d'un PLQ. Le périmètre d'implantation doit être dans ce sens précis afin de ne pas permettre une implantation finale qui entraverait un droit du voisin sans qu'il ait eu la possibilité de s'y opposer. Le gain en temps de procédure qui résulte de l'article 146 LCI et qui empêche qu'un tiers remette en cause une décision prise dans le cadre d'un PLQ est précieux et ne devrait pas être négligé de manière irréfléchie.

Nonobstant ces considérations, il apparaît néanmoins envisageable de modifier la pratique de l'élaboration d'un PLQ dans le sens où une marge de manœuvre de l'ordre de 10-15% à l'intérieur d'un périmètre d'implantation serait imaginable dans le cadre du droit en vigueur. Cette marge de manœuvre conjuguée à l'exigence de rendre les indications sur les espaces publics et verts réellement contraignantes et à l'amélioration des processus notamment de concertation, de consultation et de suivi (contrôle) devrait améliorer le PLQ sans pour autant contourner les droits démocratiques de la population sur le développement urbain de son canton, ni affaiblir les garanties juridiques dont bénéficient les autorisations de construire portant sur des objets agréés par un PLQ en force.

Cette note particulière sur les périmètres d'implantation a été établie avec le concours de M. Jean-Charles Pauli

## Dérogation au PLQ dans le cadre d'une autorisation de construire

La difficulté réside dans le fait qu'un projet de construction ne correspondra parfois pas au plan localisé de quartier vu qu'il s'agit de deux auteurs différents qui auront aussi une conception différente du projet.

Selon l'article 3 al. 4 LGZD il est possible de déroger au PLQ si des motifs d'ordre technique ou un autre motif d'intérêt général le justifie:

Art. 3 al. 4 LGZD<sup>4</sup>

4 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. Toutefois, 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.

Le département est compétent pour juger si la dérogation demandée entre dans une modification qui peut être admise en tant que « mise au point technique » ou en raison d'un autre motif d'intérêt général.

<sup>3</sup> La jurisprudence de la Cour de Justice a précisé que «le PLQ définit de manière aussi précise et complète que possible tous les aspects contenus à l'intérieur du périmètre qu'il fixe. Il n'existe ainsi aucune zone d'attente ou aucun espace indéterminé qui serait susceptible d'être complété ou défini ultérieurement», Arrêt A/507/1993 du 26 avril 1994

<sup>4</sup> Il est intéressant de constater que le même article dans la LExt. (relative aux zones ordinaires) précise que la modification ne peut que « légèrement » s'écarter du PLQ (art. 3 al. 4 LExt.).

Le Tribunal administratif a eu l'occasion de se prononcer régulièrement sur une dérogation à un PLQ et a relevé que l'écart par rapport à un PLQ ne peut être que *de peu d'importance*, sans quoi la notion même de PLQ et la procédure qui s'y rattache n'aurait aucun sens: «*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 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)*»<sup>5</sup>.

En d'autres termes, il s'agit d'éviter que par le biais de dérogations, il soit possible de contourner le processus démocratique prévu pour l'adoption d'un PLQ : soit l'enquête publique, la consultation du conseil municipal de la commune, dont le préavis est sujet à référendum facultatif, puis la procédure d'opposition et de recours.

La jurisprudence a tenté de trouver un certain équilibre entre cette exigence du respect des voies démocratiques et la possibilité offerte d'accorder sous certaines conditions des dérogations. Elle a ainsi considéré que la création d'un étage supplémentaire, comportant deux logements, grâce à une augmentation de 10% de la surface brute de plancher pouvait être acceptée comme étant constitutive d'une *modification mineure* du PLQ, au même titre que l'augmentation de surface de 159 m<sup>2</sup> en attique<sup>6</sup>, le déplacement d'une rampe de garage<sup>7</sup>, le déplacement d'un mètre d'un bâtiment<sup>8</sup>, d'un écart de la surface brute de plancher de 3 %<sup>9</sup> ou encore d'une surélévation d'1,50 mètre<sup>10</sup>, respectivement d'1,60 mètre<sup>11</sup>.

En revanche, une surélévation comprenant deux étages supplémentaires et un attique a été considérée comme trop importante<sup>12</sup>, de même qu'une emprise supplémentaire de 100 m<sup>2</sup> de parking souterrain n'a pas été considérée comme une modification mineure, mais qualifiée d'admissible vu les circonstances particulières du cas<sup>13</sup>.

En comparaison avec d'autres cantons, ces dérogations aux PLQ apparaissent *particulièrement généreuses*, le motif d'intérêt général du logement prenant, à Genève, une place bien évidemment déterminante dans l'appréciation des juges.

On trouve ainsi dans la législation cantonale argovienne une règle générale de dérogation aux plans d'affectation dont le libellé est le suivant :

<sup>5</sup> ATA/543/2011, Arrêt du 30 août 2011, Chambre administrative du canton de Genève, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_427/2011 du 11 janvier 2012.

<sup>6</sup> ATA/298/2001 du 8 mai 2001

<sup>7</sup> Arrêt du 30 août 2011, Chambre administrative du canton de Genève, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_427/2011 du 11 janvier 2012

<sup>8</sup> Arrêt du Tribunal administratif du 12 janvier 1993 dans la cause M.

<sup>9</sup> ATA/505/2007 du 9 octobre 2007

<sup>10</sup> ATA/55/2012 du 24 janvier 2012

<sup>11</sup> ATA/684/2002 du 11 novembre 2002

<sup>12</sup> ATA/529/2012 du 21 août 2012

<sup>13</sup> ATA/559/2000 du 14 septembre 2000

AG: Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993

#### 4.7. Ausnahmen

##### § 67 Voraussetzungen für die Bewilligung von Ausnahmen

1 Der Gemeinderat kann bei der Bewilligung von Bauten und Anlagen, unter billiger Abwägung der beteiligten privaten Interessen, Ausnahmen von kommunalen Nutzungsplänen gestatten, wenn

- a) es mit dem öffentlichen Wohl sowie mit Sinn und Zweck der Rechtssätze vereinbar ist und
- b) ausserordentliche Verhältnisse vorliegen oder die Anwendung der Pläne zu hart wäre.

2 Unter den gleichen Voraussetzungen kann der Gemeinderat mit Zustimmung des zuständigen Departementes Ausnahmen von kantonalen Nutzungsplänen zulassen.

3 Die ausnahmsweise Bewilligung von Bauten und Anlagen vor einer Baulinie oder mit geringeren als den vorgeschriebenen Abständen kann insbesondere mit der Auflage verbunden werden, dass die Eigentümer die Baute oder Anlage auf eigene Kosten und ohne Anspruch auf Entschädigung entfernen oder versetzen, sofern der Neu- oder Ausbau eines öffentlichen Werkes es erfordert.

Selon des renseignements pris auprès du canton d'Argovie, cet article est applicable autant pour les plans d'affectation de base que pour les plans d'affectation de détail (comme le PLQ) et est utilisé de manière très restrictive. Il vise uniquement les cas *extraordinaires*. Une telle dérogation serait de plus rare, voire inexistante dans le cas d'un plan d'affectation de détail. Une augmentation de la hauteur ou de l'indice d'utilisation sont exclus<sup>14</sup>.

Il ressort de l'entretien avec le canton de Neuchâtel que leur article<sup>15</sup> permettant des dérogations aux «plan d'aménagement» ne concerne d'une part que le plan et les règlements de base et non le plan de quartier. Une dérogation au plan de quartier est donc quasiment inexistante.

Le canton de Bâle-ville, quant à lui, précise dans quelle mesure des dérogations sont envisageables de la manière suivante :

BS : Bau- und Planungsgesetz (BPG) vom 17. November 1999

#### 4.II. Ausnahmen; 4.II.1. Ausnahmegewilligungen; 4.II.1.a) Grundsatz / § 80.

1 Das zuständige Departement kann auf Gesuch Abweichungen von Bauvorschriften zulassen, wenn *wichtige Gründe (il faut d'importantes raisons)* dafür sprechen und wenn die öffentlichen Interessen (*il faut un intérêt public*) und wesentliche nachbarliche Interessen (*et les droits des voisins sont sauvegardés*) gewahrt werden.

2 Für provisorische Bauten und Anlagen kann die für die Baubewilligung zuständige Behörde Abweichungen zulassen, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. (*pour des constructions provisoires, la dérogation peut être plus facilement accordée*).

3 Ausnahmegewilligungen für Bauten und Anlagen in den Landgemeinden (*les deux communes de Bâle*) setzen die Zustimmung des Gemeinderates voraus. Gegen die Verweigerung der Zustimmung kann Rekurs bei der Baurekurskommission erhoben werden. Den Gemeinden steht der Rekurs gegen den Entscheid der Baurekurskommission zu.

#### 4.II.1b) Einschränkungen / § 81.

1 Grössere Geschossflächen oder Ausnutzungsziffern dürfen nur bewilligt werden, (*pour augmenter la surface de plancher ou l'indice d'utilisation des conditions strictes sont énumérées ci-dessous*)

- a) zur Vermehrung der unterirdischen Nutzung;
- b) wenn schädliche oder lästige Einwirkungen anders nicht zweckmässig vermieden werden können;
- c) wenn ein Gewerbebetrieb anders nicht zweckmässig erweitert werden kann. Die Erweiterungsbauten müssen die für eingeschossige Bauten an der Grundstücksgrenze geltenden Höchstmasse einhalten;
- d) wenn der Heizwärmebedarf einer neuen Baute die kantonalen Anforderungen um 20% unterschreitet;
- e) wenn der Heizwärmebedarf bei der Sanierung einer bestehenden Baute die kantonalen Anforderungen erfüllt.

2 Grössere Gebäudehöhen dürfen nur bewilligt werden, um grössere Höhen von Geschossen zu ermöglichen, die ohne Ausnahmegewilligung errichtet werden könnten.

Ici aussi il apparaît donc que les exceptions sont extrêmement rares et qu'en particulier les conditions pour augmenter la surface brute de plancher ou encore l'indice d'utilisation très restrictives.

<sup>14</sup> Entretien téléphonique avec M. Kaeser, Departement Bau, Verkehr und Umwelt; Rechtsabteilung; Kanton Aargau

<sup>15</sup> Art. 40 LConstr.-NE

Il convient aussi de relever - en raison du contexte actuel de réflexions sur le PLQ genevois - que cette pratique restrictive des dérogations aux plans d'affectation est de manière générale usuelle dans la plupart des cantons suisses et qu'elle n'est pas pour autant contournée par une procédure simplifiée de modification d'un plan d'affectation de détail.

### **Les autres cantons connaissent-ils une procédure simplifiée pour modifier le plan d'affectation ?**

Dans les lois cantonales sur l'aménagement du territoire et les constructions qui ont été examinées (voir ci-dessous), la possibilité, quand elle existe, de passer par une procédure simplifiée pour modifier un plan d'affectation est subordonnée à différentes conditions. De manière générale, on peut relever qu'il doit toujours s'agir d'une modification mineure (*geringfügig*) et/ou de peu d'importance (*unwesentlich*). Ce qu'il faut comprendre par ces termes juridiquement indéterminés est parfois précisé dans le cadre de directives internes (par exemple GR).

L'une des exigences fondamentales qui revient régulièrement est qu'aucun intérêt public ne doit être touché, et que le concept de base du plan d'affectation ne doit pas être modifié. Seules quelques rares propriétaires doivent être concernés par la modification. Leur accord individuel doit être donné, faute de quoi la procédure simplifiée n'est pas possible. Le terme de « modification mineure » doit être compris dans le sens de l'intérêt de la population. En d'autres termes : si la population avait pu être au courant de la modification lors de la mise à l'enquête publique et qu'elle n'aurait vraisemblablement rien eu à redire, on peut considérer la modification comme mineure. On peut penser à des corrections de limites.

Encore faut-il se pencher sur la procédure simplifiée adoptée. Elle est différente selon les cantons, certains simplifient la mise à l'enquête publique, d'autres exigent uniquement l'adoption par l'exécutif communal et pas par le législatif, d'autres encore simplifient la procédure d'approbation par le canton ou renoncent à la possibilité d'un référendum facultatif (pour ne citer que quelques exemples).

Quelques exemples législatifs à ce sujet :

#### **GR: Art. 48 al. 3 KRG Raumplanungsgesetz**

*Planänderungen von untergeordneter Bedeutung, wie geringfügige Anpassungen von Zonengrenzen an neue Plangrundlagen, können vom Gemeindevorstand beschlossen werden, sofern bei der Mitwirkungsaufgabe keine Einwendungen eingegangen sind.*

#### **Les directives du canton explicitent ce qu'il faut comprendre par modification mineure :**

##### *1. Geringfügige Anpassungen*

*Gerinfügig im Sinne von Art. 48 Abs. 3 KRG sind Anpassungen:*

- a) wenn offenkundige Versehen oder Widersprüche bestehen, die bereinigt werden sollen (z. B. wenn Bauzonenabgrenzungen offensichtlich fehlerhaft sind);*
- b) wenn Kleinstkorrekturen (z. B. kleine Arrondierungen) nötig sind;*
- c) wenn ein Abtausch erfolgt und dieser nicht von konzeptioneller Bedeutung ist;*
- d) wenn durch die Änderung keine wesentlichen Konsequenzen auf die Erschliessung zu erwarten sind insbesondere, wenn bestehende Ver- und/oder Entsorgungsleitungen auf Grundlage eines Leitungskatasters im Generellen Erschliessungsplan aktualisiert werden oder geplante in bestehende Anlagen umklassiert werden;*
- e) wenn nur private Interessen berührt werden;*
- f) wenn analoge Pläne erstmals digitalisiert werden und die Auswirkungen im Sinne der obenstehenden Kriterien erfolgen.*

##### *2. Anpassungen die nicht geringfügig sind...*



## **SG: art. 32 BG Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht**

### *f) Änderung Art. 32*

*1 Baureglement, Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbaupläne sowie Schutzverordnungen werden geändert oder aufgehoben, wenn es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist, insbesondere wenn sich die Grundlagen ihres Erlasses wesentlich geändert haben oder wenn wesentliche neue Bedürfnisse nachgewiesen sind. Art. 29 bis 31 dieses Gesetzes finden sachgemässe Anwendung.*

*2 Bei der Änderung oder Aufhebung von Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbauplänen kann auf das Anzeige- und Auflageverfahren verzichtet werden, wenn nur einzelne Grundeigentümer betroffen werden, diese zustimmen und keine öffentlichen Interessen berührt werden.*

## **BE: art. 122 Bauverordnung**

### *4.4 Geringfügige Änderung von Nutzungsplänen*

*1 Der Gemeinderat kann die geringfügige Änderung von Vorschriften und Plänen ohne Vorprüfung und ohne öffentliche Auflage beschliessen.*

*2 Vor dem Beschluss ist den davon betroffenen Grundeigentümern, soweit sie der Änderung nicht unterschriftlich zugestimmt haben, mit eingeschriebenem Brief eine Frist von wenigstens zehn Tagen zur Einreichung einer Einsprache anzusetzen.*

*3 Die abgeänderten Vorschriften und Pläne sind dem Amt für Gemeinden und Raumordnung in der mit ihm abgesprochenen Anzahl Exemplaren zur Genehmigung und zum Entscheid über die unerledigten Einsprachen zuzustellen.*

*4 ...*

*5 ...*

*6 Ist zweifelhaft, ob eine vorgesehene Änderung noch als geringfügig gelten kann, so ist für sie das öffentliche Einspracheverfahren nach Artikel 60 des Baugesetzes durchzuführen mit dem Hinweis, dass beabsichtigt ist, die Änderung im Verfahren der geringfügigen Änderung von Nutzungsplänen vorzunehmen.*

## **NE: art. 27 Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)**

*1 Si des modifications sont apportées au plan à la suite des oppositions ou des recours, les secteurs touchés font l'objet d'une nouvelle procédure d'adoption.*

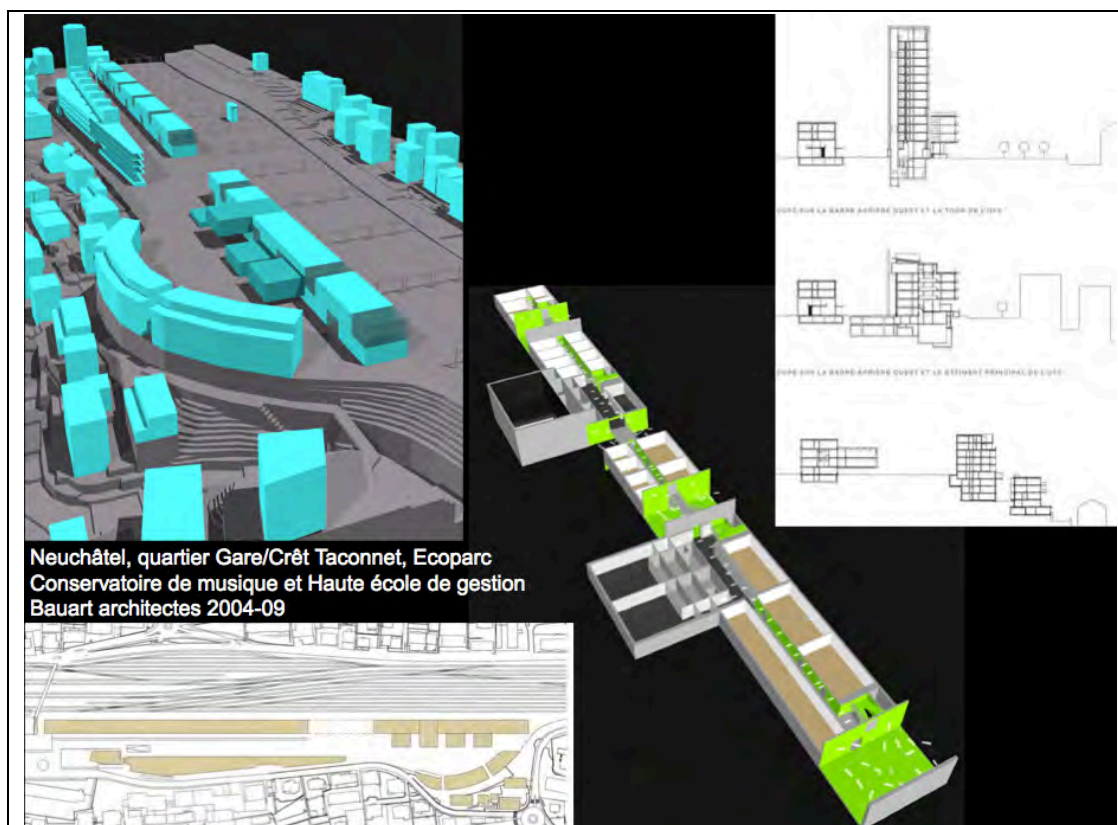
*2 Dans les cas de modification de minime importance ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins, le plan est modifié sans nouvelle mise à l'enquête.*

## Annexe 4 - Les exemples d'ailleurs

Les exemples suivants ont enrichi la réflexion de l'équipe de mandataires.



Lenzburg





## Legende:

### Verbindlicher Planinhalt

	<p>Quartierplan-Perimeter</p> <p>Zuweisung Lärmempfindlichkeitsstufe (LES) nördlich: LES III, südlich: LES II</p> <p>Baulinie gemäss § 97 Abs. 1 lit. a RBG</p>
--	---

### Bebauung

	<p>Baubereich A bis D</p> <p>Baubereich für Attikageschosse</p> <p>Baubereich für Bauten in Schnittgerade / projizierte Bauten</p> <p>SG + OG + AG Definition der maximalen Vollgeschosse (oberirdisch) + Attikageschoss</p> <p>maximale Gebäudehöhe in Meter über Meer (Oberkante rohe Decke)</p>
--	--

### Aussenraum

	<p>Frei- und Grünflächen</p> <p>öffentlicher Quartierplatz / Aufenthaltsbereiche</p> <p>Spielplatz</p> <p>Vorplatz Gebäude A</p> <p>Wendeplatz</p> <p>Standort für Wertstoffsammelstelle (versenkt)</p>
--	---

### Erschliessung

	<p>öffentlicher Fussweg (konzeptionelle Festlegung)</p> <p>Ein- und Ausfahrt Autoeinstellhallen</p> <p>Erschliessung Vorplatz</p> <p>Gebäudedurchgang / QP-interne Fussgängerverbindung mit Hauptzugang zu Gebäude</p> <p>Bereich für oberirdische Veloabstellplätze</p>
--	--

### Orientierender Planinhalt

	<p>Gebäude bzw. Bauvolumen gemäss Bebauungskonzept</p> <p>Gebäude bzw. Bauvolumen gemäss Bebauungskonzept in Schnittgerade / projiziert</p> <p>Gebäudeabbruch</p> <p>öffentliche Strassen / Wege ausserhalb Quartierplan</p> <p>neue gestaltete Terrainlinie</p> <p>neue Baumstandorte (konzeptionelle Festlegung)</p> <p>ungefähre Lage oberirdische Parkplätze (konzeptionelle Festlegung)</p> <p>Containerstandort (konzeptionelle Festlegung)</p> <p>Schnittlinie</p> <p>bestehender Terrainverlauf</p> <p>Zirkahöhe Terrain in Meter über Meer (als Richtmass)</p>
--	---

Planinformationen ausserhalb des Quartierplan-Perimeters haben lediglich orientierenden Charakter.

Reinach

## A4 - Les personnes interrogées

Les entretiens ont eu lieu par téléphone ou lors d'interviews qui ont duré d'une demi heure à 2h. Leurs enseignements sont intégrés dans le rapport.

### Au sein de la Direction des plans d'affectation et requêtes (OU-PAR)

- Ralf Borle, Farès Derouiche, Christelle Ermont et Olivier Sonderegger  
Témoignage du travail des PLQ au quotidien, de son évolution au fil des ans, de ses avantages et des difficultés rencontrées

### Au sein de l'administration cantonale (dans l'ordre alphabétique)

- Michel Burgisser et Vinh Dao (OLO)  
Explication du rôle de l'OLO, de sa philosophie de travail en faveur du logement aidé et du contenu de ses demandes en matière de logement (DR, PLQ et DD)
- Alessandro Calabrese (OU - DAC)  
Explication de ce qui est attendu au niveau de la DD
- Bernard Leutenegger (OU - PDCR)  
Témoignage sur l'évolution des PLQ au fil des ans et de l'augmentation de leur complexité
- Nathalie Luyet (OU - DMO)  
Témoignage sur les relations entre le cas particulier du PAV et la procédure des PLQ
- Nicole Surchat Vial (OU - DGP)  
Témoignage sur les relations entre les Grands projets, les PDO et la procédure des PLQ

Le DIME a été intégré dans la démarche via les experts et le groupe de consultation.

### Hors de l'administration

- Pierre Bonnet, architecte
- Yannis Ioannides, architecte et promoteur
- Dominique Zanghi, architecte  
Témoignages d'auteurs de projets urbains et de l'énergie nécessaire pour produire des formes urbaines contextualisées, innovantes et de qualité