

Département de l'aménagement, du logement  
et de l'énergie (DALE)  
A l'attention de Messieurs Venizelos, attaché  
de direction et V. Scattolin, chef de projets  
Office de l'Urbanisme  
Direction générale  
Rue David-Dufour 5 - CP 224  
1211 Genève 8

Genève, le 20 avril 2017

## **Réforme de la pratique des plans localisés de quartier / Rapport d'évaluation intermédiaire du 13 mars 2017**

Messieurs,

Donnant suite à votre demande du 28 mars 2017 (séance partenariat OU/professionnels), nous vous prions de trouver ci-dessous nos observations sur le document d'évaluation, puis sur la réforme des pratiques touchant au PLQ.

### **1. Observations sur le rapport d'évaluation intermédiaire du 13 mars 2017**

- La fai constate que le présent rapport d'évaluation reste très général, et regrette que l'ensemble des contributions des acteurs consultés ne soit pas annexé au rapport ce qui permettrait de disposer d'éléments concrets.
- La fai constate que cette évaluation tombe dans l'écueil d'une auto-évaluation. Elle constate que le présent rapport s'éloigne du principe posé initialement - soit d'évaluer des pratiques à partir de PLQ tests. La fai aurait souhaité que l'évaluation d'un instrument d'urbanisme s'effectue grâce à un cadre d'évaluation rigoureux et à partir de critères propres à la discipline urbanistique.
- La fai relève une divergence de fond sur la possibilité d'envisager qu'une procédure type puisse pallier le manque d'expérience dans la conduite de projet - procédure type, rapports types, charte graphique unique. Selon le cadre légal « les éléments indispensables à un PLQ ne peuvent se déterminer qu'en fonction du but assigné à la zone de développement considérée et du genre d'aménagement envisagé dans chaque cas d'espèce ». La fai relève que les auteurs de l'évaluation méconnaissent la diversité des pratiques mises en œuvre durant des décennies, ainsi que la diversité des contenus des PLQ qui ne se limitaient pas à un simple plan comme cela est affirmé dans le rapport. La fai rappelle que l'Hepia (cf mandat charte graphique) et l'Université de Genève (cf mandat évolution des pratiques) ne possèdent pas de compétences en urbanisme opérationnel encore moins au niveau des mécanismes et instruments genevois. La fai regrette que cette réforme des pratiques n'ait pas impliqué des professionnels locaux agréés par les associations professionnelles (Aspan, FSU, fai, etc.).

- Enfin, la fai rappelle que le sens assigné par le législateur à la Zone de développement et au plan localisé de quartier est la création de nouveaux quartiers. Il ne s'agit pas seulement de créer des logements (préambule p. 3), mais des véritables quartiers urbains et d'y prévoir tout l'équipement nécessaire pour en maîtriser les coûts et les temporalités de réalisation. Le logement ne peut pas être réduit à des données quantitatives ou à une densité postulée à priori quel que soit le contexte. Poser la question du logement, c'est poser la question de la ville, de son équipement, des activités marchandes ou non marchandes, de la culture, du paysage, de ses espaces publics ou de tout programme qui contribue au lien social. Ainsi, il ne s'agit pas seulement de fédérer les acteurs privés et publics, mais d'élaborer des projets qui équilibrent tant les intérêts publics que privés. C'est dans ce sens que le législateur a assigné un rôle prépondérant aux collectivités publiques (canton et communes) avec l'expertise professionnelle de la commission cantonale d'urbanisme pour assurer que l'intérêt général soit garanti (voir annexe : extrait Maunoir).

## 2. Observations sur la réforme de la pratique des plans localisés de quartier

### Préambule :

A la demande de l'OU, les associations (FSU et FAI) ont participé à l'évaluation d'un premier corpus de 4 PLQ tests remis en août 2016. Des délégués de ces groupes de travail ont rencontré le département à plusieurs reprises lors de « séances techniques » permettant d'échanger sur la base de ces exemples mais aussi d'autres dossiers de PLQ en cours. Sur la base d'un travail commun, les associations professionnelles ont fourni deux notes portant d'une part sur la charte graphique et d'autre part sur les nouvelles pratiques administratives avec des recommandations (voir annexes 2)

- Bien que ne disposant pas d'une vue d'ensemble (les pratiques ne sont probablement pas toutes homogènes), il nous semble toutefois possible de dégager de grandes tendances qui viennent compléter les observations déjà produites.
- Il est à relever que ces observations sont produites dans le cadre restreint d'une consultation et non d'un mandat d'expertise.
- Pour la suite, la fai propose d'effectuer un véritable travail d'expertise dans un cadre d'évaluation formalisé avec un panel plus grand de PLQ.

### Observations :

Il convient de relever que la loi n'a pas été modifiée en profondeur puisque l'essentiel des adaptations conforte des pratiques existantes (PLQ à trou, périmètre d'implantation, concertation, etc.), et vise à donner plus de souplesse aux futures opérations.

Toutefois, à partir de cette adaptation de la loi, on doit relever le choix pris par l'OU d'une refonte en profondeur de la pratique, du rôle des acteurs, de la formalisation des procédures et des documents, etc.

A noter que ces choix ne trouvent pas toujours leur origine dans le diagnostic posé par la Task Force (cf. charte graphique) et que certaines préconisations de la Task force ont été perdues (cf. suivi des grands projets dans le temps).

- **Un PLQ au service du projet urbain : clarté, lisibilité et concision**

L'ensemble des documents destinés à être adoptés par le CE doit retrouver une concision pour que les professionnels, les citoyens, les administrations ou les porteurs de projet puissent les utiliser, les comprendre, vérifier la qualité du projet et contrôler la conformité de la proposition au cadre légal (éviter que des recours n'aboutissent!). Or, avec 4 ou 5 documents de plusieurs dizaines de pages, il devient difficile de contrôler la légalité et la qualité d'un projet qui se trouve décrit textuellement et dont les composantes sont réparties dans différents documents.

Pour y remédier, nous préconisons de revenir à **un, voire deux documents, synthétiques** et faciles à consulter et de privilégier les formes graphiques aux textes.

Nous recommandons de revoir la **charte graphique** ainsi que les éventuels règlements pour qu'ils soient établis dans un esprit de lisibilité du projet urbain. Ainsi, les données contenues dans ces plans doivent être hiérarchisées (voir recommandation sur la charte graphique annexée). On peut sans autre abandonner les codifications redondantes : les flèches, les logos, les bandes d'implantation et les

angles tenus, qui ne font que brouiller la lecture du plan. Il s'agit surtout de réintégrer les éléments constitutifs de l'espace public tels qu'alignements impératifs, pompiers, stationnements, rampes de parkings, etc.

Dans les cas de projets urbains majeurs, nous recommandons également d'établir un **rapport explicatif du projet** non plus axé sur la justification du processus de concertation, mais centré sur le projet urbain. Voir ce qui a été fait pour les Vergers, Cressy, etc.

- **Périmètre implantation et implantation bâtie : à utiliser avec discernement**

Nous recommandons d'utiliser l'aire d'implantation avec discernement de cas en cas et non de manière mécanique et systématique pour la mettre au service du projet urbain et du développement de projets architecturaux de qualité.

Toutefois, afin d'assurer la faisabilité du projet, il faut impérativement signifier une implantation de manière lisible pour vérifier les droits à bâtir, puis définir un périmètre d'implantation judicieux (grand ou petit, à définir selon le projet, l'absence de projet ou le contexte) ou encore laisser un trou dans l'attente d'un concours ou de porteurs de projet. Dans certains cas, il faut renoncer aux aires d'implantation mais laisser une marge au niveau des gabarits quand cela est possible vis-à-vis des tiers et de la LCI. A titre d'exemple, le quartier « Mehr als wohnen » détermine des aires d'implantation avec 10 % de marge de manœuvre pour les différents projets d'architecture. Dans le cas genevois de la Gare des Eaux vives, certains secteurs possédaient une aire d'implantation rendant possible diverses implantations, d'autres secteurs prévoient des implantations bâties sans aire d'implantation en raison d'un contexte contraint mais aussi d'une volonté de former un ensemble urbain et de dégager des espaces publics.

- **A quoi sert le PLQ s'il ne sert plus à fixer l'espace public, l'équipement, le foncier ?**

Dans cette réforme, l'espace public n'est plus défini au stade du PLQ mais sous la responsabilité du premier opérateur qui déposera une requête en autorisation (stade DD). Le rôle initial du PLQ - équiper les nouveaux quartiers et fixer l'intérêt général - s'en trouve dévoyé. S'agissant de créer un maillage public, la question de la répartition des coûts de l'équipement entre les différents opérateurs n'est plus réglée.

La fai demande que les indications portant sur le foncier et sur l'équipement soit précisées comme par le passé. S'agissant de cessions et de servitudes, il s'agit de préciser leur destination et qui aura la charge de la réalisation et de l'entretien des espaces concernés. Il s'agit également d'évaluer si les coûts résultants sont acceptables pour ceux qui en auront la charge, ce qui implique d'avoir leur aval, au moins sur le principe.

- **Des PLQ à la parcelle dans les grands projets sans projet urbain d'ensemble**

Dans le même sens que le point précédent, alors que le PLQ à trou est inscrit dans la loi, cette disposition n'est pas utilisée dans les grands projets qui sont morcelés à la parcelle ou à l'opération (cf Essert, Bernex, etc.). D'une certaine façon, on assiste à la généralisation aux grands projets des PLQ à la parcelle, sans projet d'aménagement d'ensemble, sans urbaniste garant d'une conception urbaine à développer d'étape en étape. L'addition des projets de logements n'a jamais produit la ville : la ceinture fazyste ou les grands ensembles à Genève sont tous issus de plans d'aménagement et de projets urbains d'ensemble.

La fai demande que dans le cas des grands projets, des grands PLQ soient mis en œuvre (type PLQ à trou par ex.) afin de planifier l'équipement et le maillage public à l'échelle du quartier. Elle recommande que l'établissement d'un avant-projet d'espace public soit envisagé systématiquement et annexé au PLQ comme c'était le cas par le passé. Enfin, elle incite les autorités à mettre en œuvre dans les grands projets - ce qui est la base de tous les projets urbains en Europe - des mandats de maîtrise d'œuvre urbaine et un suivi urbanistique dans le temps. En effet, le PLQ n'est pas une fin en soi, c'est un instrument au service d'un projet, d'une vision, un moment de la fabrique d'un quartier et de son opérationnalité. La qualité du projet urbain se joue également dans la mise en œuvre du projet et la coordination entre les différentes opérations, ce qui constitue dans le cadre institutionnel fragmenté genevois un véritable défi.

- **Concertation : comment déjouer les pièges d'urbanisme des voisins ?**

La fai regrette vivement que l'évaluation de la concertation soit confiée à un mandataire impliqué dans des processus de concertation : il lui sera difficile d'éviter l'écueil de l'auto-évaluation ou de la

complaisance vis-à-vis de son commanditaire. La fai constate que la concertation, telle qu'envisagée dans le cadre de la réforme du plan localisé de quartier, vise principalement à diminuer le risque de recours des voisins avec comme corollaire un infléchissement des projets en vue de les rendre acceptables (éloignement des voisins, gabarits dégressifs, etc.). Incidemment, cette réforme questionne le rôle des différents acteurs : comment redonner un rôle à la commission d'urbanisme garante de l'intérêt général vis-à-vis des intérêts particuliers et sectoriels qui s'expriment dans les enquêtes techniques et via la concertation telle qu'envisagée actuellement ? Comment redonner un rôle aux communes et à l'État alors que les voisins prennent une telle importance ou comment déjouer le piège d'un urbanisme des voisins ?

La fai propose de réintroduire les procédures de planification test qui se pratiquaient dans les PAC et qui permettent à deux ou trois visions ou scénarios de se confronter et de s'enrichir. Cet instrument est couramment utilisé dans toute la Suisse et l'a été aussi à Genève dans les grands projets. Elle propose également de déléguer dans les grands projets un ou deux représentants de la Commission cantonale. De manière générale, elle recommande de mesurer l'ampleur de la concertation ou de l'information en fonction de ce qui a déjà été produit, des enjeux majeurs ou mineurs. Dans certains cas, cette phase devrait pouvoir être très réduite. (Voir également les recommandations note de synthèse annexées).

- **Retrouver le sens de l'urbanisme et du projet urbain !**

La fai constate également que les architectes-urbanistes possèdent un rôle de plus en plus restreint au sein de l'Office de l'Urbanisme mais aussi au sein de la commission cantonale d'urbanisme et dans les projets urbains. Dans ce contexte d'affaiblissement de l'expertise urbanistique à Genève, la fai constate que cette réforme augmente encore la lourdeur des procédures administratives. Créer une deuxième enquête technique ne va pas dans le sens d'une efficacité des procédures. La mise en place d'un énième document «rapport d'opportunité» non plus. Elle relève qu'impliquer systématiquement l'ensemble des administrations mais aussi les communes et les porteurs de projet dans l'avancement progressif des dossiers par le biais de multiples séances interservices ou de concertation, ne peut pas être mis en pratique sérieusement. Elle relève que cette inflation participe à l'appauvrissement du projet urbain plutôt qu'à sa consolidation. La somme des contraintes et des avis sectoriels n'a jamais produit qu'un projet par défaut.

Restant à votre disposition pour tout complément d'information, nous vous souhaitons bonne réception de la présente et vous prions de recevoir nos meilleurs messages.



Patrice Bezos  
Président de la fai

Copies : A. Hodgers, Magistrat en charge de l'OU  
M. Ferretti, directeur OU

Annexes :

Annexe 1 : A. Maunoir, Les zones dans le canton de Genève. Guide juridique et pratique, Fédération des syndicats patronaux. 1999.

Annexe 2 : notes FSU-FAI

**Annexe 1 : Extraits - A. Maunoir, Les zones dans le canton de Genève. Guide juridique et pratique, Fédération des syndicats patronaux. 1999.**

A quoi sert la zone de développement ?

**But :** 1. à organiser l'urbanisation; 2. définir le coût de l'équipement général; 3. contrôle des prix.

**Instrument :** 1. plan de zone; 2. PLQ, 3. arrêté sur les questions techniques et financière; 4. autor.

**Intérêts publics poursuivis :** réalisation cohérente d'un tissu construit (...) y compris bâtiments et espaces publics.

"La lutte contre la spéculation foncière sur les terrains destinés au futur développement de la ville constitue donc un des traits majeurs de la LGZD, avec la préoccupation de diminuer le coût des équipements publics pour les collectivités publiques, et d'organiser un espace à bâtir à l'échelle de plusieurs parcelles, voire de tout un quartier." p14

A quoi sert le PLQ ?

**But :** le PLQ vis à structurer l'implantation de bâtiments et des infrastructures à l'échelle de plusieurs parcelles, généralement de tout un quartier. (p 24)

**Forme général du PLQ :** le PLQ se situe entre le plan de zone et l'autor : donc il doit être plus précis que la zone mais pas aussi précis que l'autor. Dans la mesure où il implique une restriction au droit de propriété, il doit déterminer avec un minimum de précision les droits et les obligations des propriétaires. (p26)

**Contenu du PLQ :** les éléments indispensables à un PLQ ne peuvent se déterminer qu'en fonction du but assigné à la zone de développement considérée et du genre d'aménagement envisagé **dans chaque cas d'espèce**. Il est cependant possible de retenir qu'un PLQ contient, en règle générale, les éléments suivants: (p 27-33) voir tête de chapitre suivante :

- voie de communication et places de stationnement
- implantation et gabarit
- destination des bâtiments
- espaces vert et parc végétation
- Indice d'utilisation du sol
- Équipements publics
- Cession gratuite des terrains
- bâtiment à maintenir
- remaniement parcellaire ou localisation des droits à bâtir

**Elaboration PLQ :** Le projet de PLQ est généralement mis en place par le DAEL, en collaboration avec la commune intéressée et la commission d'urbanisme. Il peut être également élaboré par la commune en liaison avec le DAEL et la commission d'urbanisme, puis, moyennant préavis positif du Conseil municipal, transmis au Conseil d'Etat; etc. (p42)

**Annexe 2 : notes FSU-FAI**