

Date de dépôt : 19 août 2015

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Benoît Genecand, Bertrand Buchs, Pierre Weiss, Beatriz de Candolle, Lionel Halpérin, Jean-Luc Forni, Jean Romain, Olivier Cerutti, Pierre Conne, Jean-Marc Guinchard, Murat Julian Alder, Renaud Gautier, Bernhard Riedweg, Anne Marie von Arx-Vernon, Patrick Saudan, Bénédicte Montant, Vincent Maitre, Martine Roset, Michel Ducret, Serge Hiltpold, Philippe Morel : Pour un meilleur accompagnement des procédures administratives lors de l'élaboration des plans localisés de quartier (PLQ)

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 23 janvier 2015, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- les réflexions menées sur l'efficacité des PLQ;*
- l'article 179, alinéa 2 de la constitution, selon lequel la réglementation en matière de déclassement, notamment, doit prévoir « des procédures simples permettant la réalisation rapide de projets »;*
- le PL 11305, adopté à l'unanimité par la Commission d'aménagement du canton le 11 juin 2014;*
- le rapport de la Task Force PLQ joint au PL 11305;*
- le rapport de la Cour des comptes de février 2013 sur la gestion des plans d'affectation,*

invite le Conseil d'Etat

- à améliorer le portage des dossiers à l'interne en clarifiant la répartition des rôles;*
- à confier le pilotage des PLQ à un responsable du dossier au sein de l'office de l'urbanisme, pour lui permettre de proposer au magistrat chargé de délivrer l'autorisation des arbitrages entre les préavis des différents services;*
- à déterminer, dans les grandes lignes, les solutions à apporter aux questions foncières lors de la réalisation du projet de PLQ;*
- à améliorer la transparence vis-à-vis des communes;*
- à améliorer la coordination transversale dans la mise en œuvre des politiques publiques qui impactent l'aménagement du territoire, le patrimoine naturel et bâti, l'énergie et les transports.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Depuis les années 1960, le plan localisé de quartier (PLQ) est l'outil majeur de l'urbanisme à Genève. Utilisé à satisfaction durant plusieurs décennies, il a fait ces dernières années l'objet de critiques récurrentes de la part des milieux professionnels. Attendu que l'efficacité de l'outil PLQ est primordiale dans l'effort du canton pour construire les logements nécessaires pour faire face à sa croissance démographique et atteindre ses objectifs qualitatifs et quantitatifs de production de logements, le Conseil d'Etat a ainsi engagé fin 2012 une réflexion sur une réforme de cet outil phare de l'aménagement du territoire.

La succession d'échanges conduits interdépartementalement par une *task force*, en association avec les milieux professionnels et les communes, a abouti, le 27 août 2013, à la formulation d'une série de propositions, reprenant par ailleurs plusieurs recommandations de la Cour des comptes (audit n° 62 de légalité et de gestion « Etablissement et adoption des plans localisés de quartier », février 2013). La concrétisation de ces propositions s'est déclinée en deux volets : une modification législative d'une part, et une modification de la pratique administrative d'autre part.

La première étape a ainsi conduit au dépôt en 2013 d'un projet de loi modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD). Après un examen minutieux par la commission de l'aménagement courant 2014, le Grand Conseil a voté, en sa session du 23 janvier 2015, la loi 11305 modifiant la LGZD, pour y introduire les grands principes de la réforme du PLQ.

La deuxième étape visait à la définition des modalités concrètes de mise en œuvre de ladite réforme législative, ainsi que des modalités de coordination entre services internes à l'administration publique, des processus de travail et d'arbitrage, d'outillages techniques, ainsi que dans l'organisation des contacts avec les partenaires extérieurs (communes, promoteurs, propriétaires, population).

L'un des enjeux étant d'asseoir une compréhension et des modes de faire communs à l'ensemble de l'administration cantonale concernée, cette révision ambitieuse de la pratique a été conduite sous la forme d'une démarche interdépartementale, placée sous la surveillance des secrétaires généraux des départements de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE) et de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA). Dans un rythme de travail soutenu durant tout le premier semestre 2015, des ateliers thématiques incluant tous les services cantonaux concernés (douze offices ou directions générales de quatre départements) ont été organisés par l'office de

l'urbanisme, complétés d'une série d'échanges bilatéraux / trilatéraux sur des points spécifiques.

Le résultat de cette démarche est décrit dans un rapport explicatif, adopté par le Conseil d'Etat le 24 juin 2015. Il a été immédiatement suivi de deux jours de formation pour l'ensemble du personnel technique. Ces deux sessions venaient conclure un cycle de formation sur mesure mis sur pied par l'office de l'urbanisme de février à juin 2015, dans les domaines du droit de l'aménagement, de son financement, ainsi qu'en matière de politique foncière et d'outils de maîtrise foncière.

Les partenaires extérieurs (communes, associations professionnelles, promoteurs privés et publics) ont été tenus informés des travaux menés et un soutien leur a également été proposé pour s'adapter aux changements.

La nouvelle pratique, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015, s'accompagne d'une période d'observation continue. Ainsi, un échantillon de dix PLQ représentatifs seront placés sous la loupe d'un groupe de suivi piloté par l'office de l'urbanisme, chargé de tirer les enseignements des premières expériences et de proposer des ajustements cas échéant. Une évaluation intermédiaire est prévue pour la fin 2016, avant un bilan final qui sera dressé lors de l'instruction des premières autorisations de construire liées aux PLQ sélectionnés.

En termes de contenu, la réforme a touché à plusieurs thèmes. Tout d'abord, la nature, la structure et le contenu-type des pièces constitutives du PLQ ont été redéfinis (plan, règlement et rapport explicatif). Au niveau du plan lui-même, son contenu de base a été simplifié et codifié. Il sera présenté en un plan d'aménagement et un plan d'équipement, des contraintes et des domanialités, avec des légendes et une charte graphique uniformisées. Des marges de manœuvre ont été précisées qui doivent permettre des développements ultérieurs de certains aspects du projet (notamment, par la réservation de sous-périmètres dont la forme urbaine peut être définie ultérieurement dans un PLQ de détail).

Ensuite, la question de la définition du processus d'élaboration et d'adoption du PLQ a été traitée. Dans une acceptation désormais partagée par l'ensemble des parties prenantes de l'administration publique, trois phases successives ont été normées de sorte à éviter les retours en arrière et les contestations a posteriori : une phase d'opportunité, une phase de développement de projet, puis une phase formelle qui prévoit la transposition du projet retenu dans un plan et un règlement, préalablement à l'enquête publique et à l'adoption proprement dite.

La gouvernance a également fait l'objet d'une attention particulière. Dans le cadre de sa mission de pilotage, l'office de l'urbanisme désignera systématiquement un responsable par projet, chargé du suivi de l'ensemble des étapes du projet, des premières vérifications en opportunité jusqu'à l'adoption du PLQ. Ce pilote aura notamment pour responsabilités de mettre en place une organisation réunissant les services concernés et des méthodes de travail adéquates ainsi que d'effectuer les pesées d'intérêts.

La coordination anticipée entre les services et une diffusion efficace de l'information ont été identifiées comme des principes essentiels au bon fonctionnement du processus d'élaboration, durant lequel les accords inter-services essentiels sont conclus. Des outils ad hoc ont dès lors été créés pour en assurer le respect (conférence de préavis; préavis-type).

La clarification du rôle des différents intervenants à chaque étape du processus facilitera la coordination entre les politiques publiques concernées par l'aménagement du territoire, ainsi que l'arbitrage entre les demandes contradictoires susceptibles d'émaner de celles-ci. Une procédure idoine a par ailleurs été élaborée pour les cas où la pesée d'intérêts effectuée par le responsable de projet est contestée. Des critères spécifiques ainsi que des instances de décision ont été identifiés, afin que des situations problématiques puissent être réglées dès que cela s'avère nécessaire et dans des délais n'affectant pas le bon avancement des dossiers.

La capacité des communes à anticiper les futurs développements de leur territoire et à se prononcer en connaissance de cause à leur égard sera renforcée. D'une part, les communes seront plus étroitement impliquées, et ce dès l'élaboration des avant-projets, notamment par le biais d'un processus de concertation qui fait partie intégrante de la fabrication du PLQ. D'autre part, dans cette même optique de transparence et également en vue de faciliter la réalisation effective des projets, le poids financier des projets pour les communes sera systématiquement renseigné. En effet, les infrastructures publiques communales comprises dans les PLQ feront désormais l'objet d'une estimation chiffrée. Ainsi objectivé, l'impact financier des PLQ pour les communes permettra de mieux juger de sa faisabilité, et, cas échéant, d'adapter le projet en conséquence.

Autre effet du processus de concertation, l'association des propriétaires au processus de développement des projets permettra de renforcer l'évaluation et la prise en compte de la dureté foncière. La proximité avec les propriétaires facilitera la réalisation du diagnostic foncier, désormais intégré au processus PLQ, ainsi que l'éventuelle démarche foncière spécifique.

L'intégration de la dimension foncière des projets est en effet un des éléments majeurs de la réforme du PLQ, tant sur les plans législatif que pratique, afin de rendre les PLQ plus opérationnalisables. La situation foncière sera désormais systématiquement analysée (notamment niveau de maîtrise foncière publique, de morcellement parcellaire, intentions des propriétaires, impact sur les biens-fonds publics) afin d'en évaluer la dureté et d'adapter le projet en conséquence (localisation judicieuse des bâtiments, des espaces et équipements publics, phases de réalisation ajustées à la dureté foncière, localisation appropriée des droits à bâtir).

L'élaboration du tableau des droits à bâtir et, surtout, le schéma de leur répartition et de leur localisation bâtiment par bâtiment sont des éléments cruciaux à cet égard. En effet, ils constituent l'élément déterminant pour fonder les cessions gratuites (avec report de droits à bâtir) exigées par un PLQ en vue de créer non seulement des voiries ou des espaces libres mais également des périmètres réservés à des équipements publics. Ils permettront également de désigner les droits à bâtir qui pourraient être l'objet d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, afin de contraindre *ultima ratio* un ou des propriétaire(s) qui bloquerai(en)t la réalisation d'un nouveau quartier.

Au vu des éléments de cette pratique désormais réformée du PLQ, partagée par l'ensemble des services concernés au sein de l'administration publique, et objet de mesures d'observation d'ores et déjà définies, le Conseil d'Etat estime avoir pleinement répondu aux invites de la motion M 2227, dont il partageait pleinement les préoccupations.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP