État des lieux 2018
Annexe

Faire ensemble l'espace public

REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

POST TENEBRAS LUX

Introduction 3

1. Définition 4

2. L'espace public au Canton de Genève : un cadre en recomposition 5

État des lieux 11

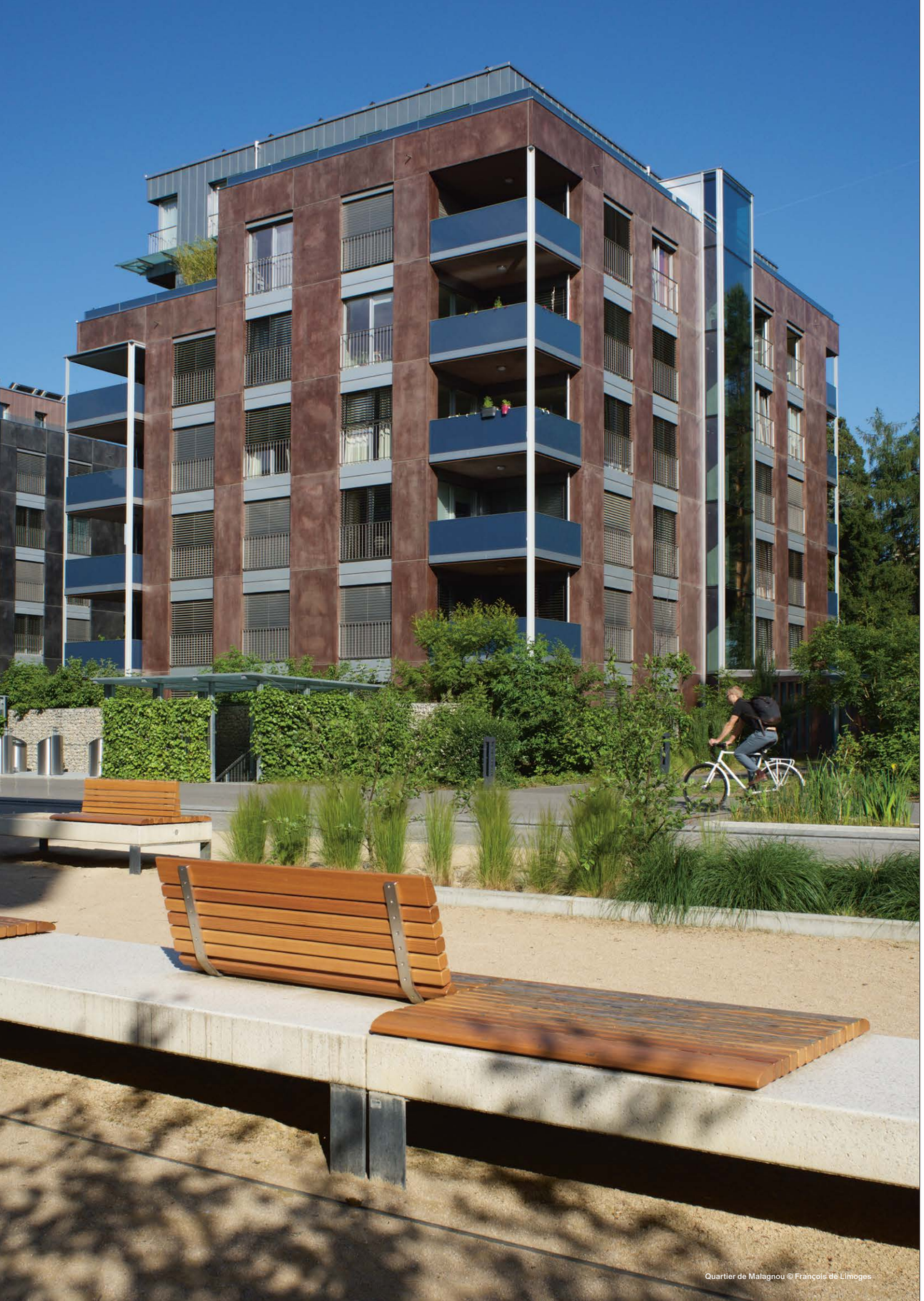
3. Entretiens avec les acteurs-clés 11

4. Constats 11

Annexes 17

5. Inventaire des bases légales 17

6. Glossaire 20



Quartier de Malagnou © François de Limoges

Introduction

La question de l'espace public connait un regain d'intérêt important à Genève, considéré comme étant une matrice incontournable de la réussite des politiques d'aménagement et d'un projet de ville. De nos jours, le mode de vie urbain, de par la cohabitation d'usages très diversifiés dans l'espace et dans le temps, va de pair avec des exigences légitimement de plus en plus élevées de la part des citoyens. L'espace public est plus que jamais le lieu d'expression et de construction d'une société.

Le département du territoire dresse aujourd'hui un constat lucide de la manière dont sont conçus et gérés les espaces publics depuis des décennies dans le canton de Genève, entre autres au travers de nombreux articles et revendications de tous milieux, où les aménagements sont souvent plus décriés que salués.

La stratification lente des procédures et pratiques, sur fond de querelles politiques historiques, et leur dispersion dans différentes politiques publiques, ont donné lieu à toutes sortes de résultats où la qualité des espaces publics a parfois payé le prix fort. Symboles de ces difficultés, les places de Cornavin et de Bel-Air concentrent les critiques, sans forcément apporter des clés de lecture objective de ces échecs perçus.

Parallèlement, les fondements pratiques de la fabrique de l'espace public sont parfois en butte à une forme d'archaïsme. L'hypothèse est ici faite que cet archaïsme ne proviendrait pas tant d'une désuétude de l'arsenal légal et procédural que de l'enracinement profond des pratiques et de la perte progressive de sens, au détriment d'une certaine culture du projet. Ainsi, les communes ne seraient plus seules répondantes de la qualité des aménagements de notre espace de vie commun.

Pour autant, de nouvelles tendances émergent déjà spontanément au sein de l'administration cantonale, témoignant d'une prise de conscience de l'obsolescence de certains procédés : le réflexe de recourir à des architectes-paysagistes pour les projets portant sur l'espace public n'est plus un tabou ; des nouvelles places sont inaugurées avec succès ; les modalités de conception des lignes de tram sont revues, intégrant l'espace public de façade à façade ; des mécanismes financiers innovants sont mis en place, qui visent une appréhension plus équitable et qualitative de l'espace public au sein du territoire.

Face à ces dynamiques diverses, l'office de l'urbanisme a engagé une réflexion transversale qui vise l'élaboration d'une vision structurée au travers d'une stratégie des espaces publics, appelée à terme d'être partagée entre les autorités. Cette stratégie fait le pari à la fois pragmatique et audacieux de renoncer à vouloir résoudre un problème par l'ajout d'une nouvelle couche de référence, préférant travailler avec ce qui existe. Chacun des fondements des pratiques actuelles devrait ainsi, par un travail de restauration du sens, de reconnaissance et de repositionnement, retrouver son utilité d'origine.

Le présent document dresse l'état des lieux des pratiques en 2018, qui fonde les évolutions souhaitées en matière tant de gouvernance que d'ambition qualitative.

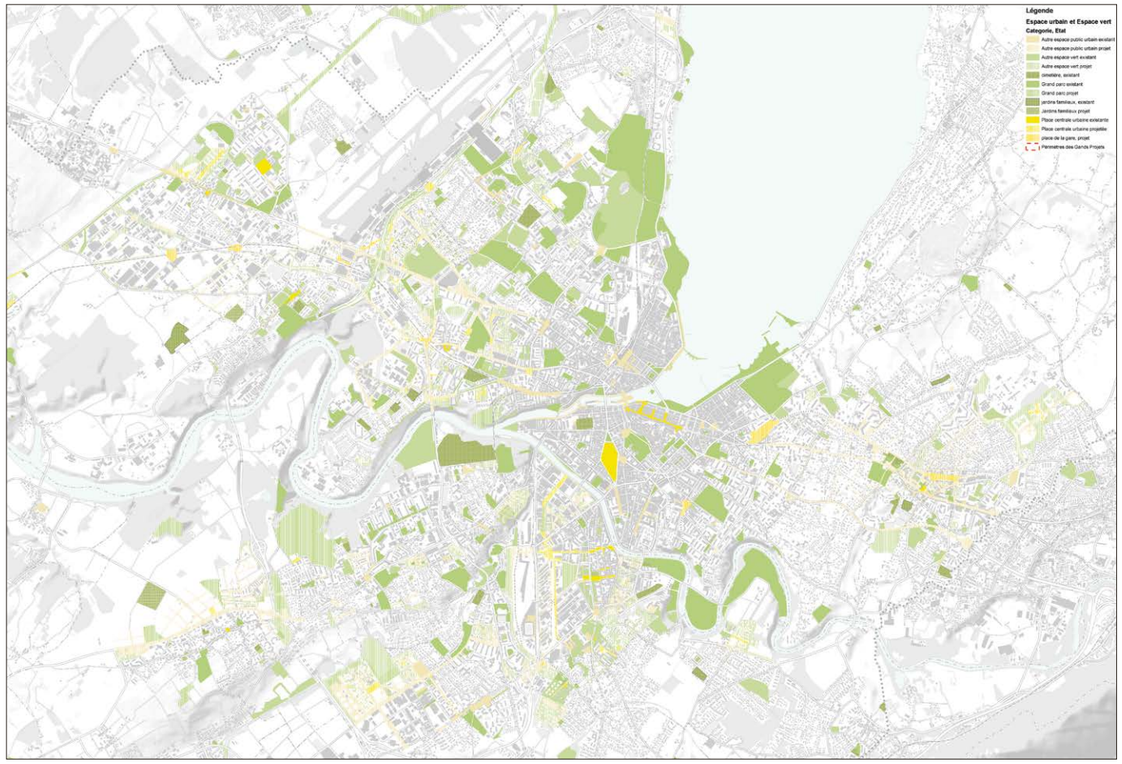
1. Définition

L'espace public objet de la présente démarche est :

- Un lieu ouvert, accessible à tous et gratuit, en milieu urbain ou villageois.
- Une mixité d'usages et de fonctions, variables dans l'espace et/ou dans le temps.
- Les surfaces soumises à autorité publique : le domaine public cantonal et communal.
- Les espaces privés à vocation publique et/ou accessibles au public, ouverts ou bâtis (gares).
- Les rives urbaines du lac et des cours d'eau.
- Les parcs, espaces verts, forêts urbaines, les chemins de randonnées pédestres.
- Un espace qui s'insère dans un tissu urbain et qui est connecté à un réseau constitué d'autres espaces en relation avec le bâti et le paysage.

Ce n'est pas :

Le lac, les forêts, les espaces naturels et agricoles (traités dans la Conception cantonale paysage et d'autres documents stratégiques), ni les infrastructures de déplacement dépourvues de piétons (ex : routes entre localités, autoroute, rail, etc.).



Quelle part du territoire cantonal occupe l'espace public?

Répondre à cette question permettrait d'appréhender objectivement non seulement la qualité de l'offre mais aussi l'ampleur de la charge de conception, de réalisation et d'entretien. Ceci relève toutefois d'un exercice délicat. L'état des connaissances ne permet en effet pas aujourd'hui de quantifier précisément l'ensemble des lieux désignés entrant dans la définition ci-dessus.

La carte constitue une première approche et révèle des données entrantes inégales concernant les grands projets et les divers plans guide. Un travail d'approfondissement s'impose avant d'être en mesure d'annoncer des surfaces consolidées.

Néanmoins, il en ressort les éléments d'appréciation suivants :

- 600'000 m² d'espaces publics verts sont programmés dans les grands projets uniquement, ce qui témoigne d'une nouvelle conception des futurs quartiers où une part place importante est accordée à la composante végétale.
- 270 km de routes cantonales, intégrant 8'500 points lumineux et de nombreux arbres.
- 350 km de chemin de randonnée, dont 70 km en forêt, avec de nombreux ouvrages d'art pour assurer les continuités.

2. L'espace public au Canton de Genève : un cadre en recomposition

À ce jour, les missions de chacun des services du Canton dans le domaine de l'espace public ne sont pas toujours clairement énoncées. Dès lors, elles reposent sur des fondements implicites, ayant fait leurs preuves et issus d'une stratification historique : la dénomination, la position dans l'organisation et les compétences-métier regroupées au sein d'une entité donnent à comprendre le sens de son action. Or, tous ces éléments sont susceptibles d'évoluer significativement au gré des législatures, voire d'être sujets à interprétation, dont découle une forme de fragilité. Dans ce contexte, on comprend que le corpus légal, fort d'une soixantaine de textes, joue un rôle important, si ce n'est prépondérant, puisqu'il constitue l'unique élément légitimant officiellement l'existence et l'action des services.

Le siècle écoulé est celui de l'invention de l'aménagement du territoire et de ses ramifications, dont la ville d'aujourd'hui est l'héritière. Aussi, un examen sommaire de l'évolution du cadre légal touchant de près ou de loin la question de l'espace public permet de comprendre quelle place notre société lui a accordé et d'inscrire les enjeux actuels dans une perspective globale.

2.1. Le Canton comme acteur de la planification des espaces publics

Un bref historique des lois rappelle à quel point Genève a mené, entre les années 1920 et 1950, une réflexion singulière en matière de développement territorial, marquée par les personnalités fortes de Camille Martin et Maurice Braillard[1]. Camille Martin met en œuvre la première Loi de Suisse pour la conservation des monuments et des sites en 1920, suivie de la Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers et localités en 1929. En cela, le Canton a joué un rôle précurseur, devançant largement la Confédération qui n'a fixé le cadre de la protection des sites et de l'aménagement du territoire qu'au seuil des années 1980. D'autre part, il a ancré durablement les notions de maillage vert et pénétrantes de verdure dans l'ADN du territoire genevois.

Pour autant, Genève n'a pas échappé à la tendance du tout à la voiture qui a conduit au démantèlement quasi

Extrait du plan des zones du Canton de Genève, 1936, Service de l'urbanisme du DTP

[1] Travail et héritage Braillard : plan de zones 1929, plan directeur régional 1936, plan des zones 1937, plans des zones et liaisons de verdure 1948 (rapport Commission d'Urbanisme).

	Aménagement du territoire			Circulation et routes			Mobilité douce		Transports publics		Protection environnement et sites				
1902															*Loi sur les forêts*
1929		LExT													
1930		RExT													
1933	LEx-GE														
1957		LGDZ													
1958						*LCR*									
1960					*LRN*						LSDJF				
1961				LDPu								LEaux-GE			
1965	LRFU														
1966														*LPN*	
1967				LRoutes											
1975										LTPG					
1976														LPMS / RPMNS	
1978		RGZD													
1979			*LAT*												
1983													*LPE*		
1984		LZIAM													
1985								*LCPR*							
1986												ROEP			
1987			LaLAT			LaLCR				CCTPG					
1988		LCI		RuDP						LRTP (H 1 50)					
1989			RaLAT			RaLCR						LPR Rhône			
1991												*LACE*			
1992												LPRLac			
1993											LFaune				
1994											RFaune				
1995								RaLCPR				LPRArve			
1997													LaLPE		
1998								LaLCPR							
1999				RCVP										RCVA	LForêts
2000															RForêts
2001				LFPark								RRCER			
2002							*LHand*								
2003												LPRVers			
2004				RORR							LPromAgr				
2006											REaux-GE				
2007							LZ30				RPPMF				
2008	LMDPu				LaLNR							LOEP			
2009			PL 10'499						*Infra ferrov*						
2011	LITAgglo (H 1 70)							LMD	LDIF-GE						
2012						LCR art. 7					LBio				
2013								RMD			RBio				
2014	RaPAV		refus								LMBA				
2015		LGZD (reforme PLQ)									RMBA				
2016		LGZD (FIDU)		LMCE / LMob											
2018										RRTP					
2019	Urgence climatique déclarée par le Conseil d'État														

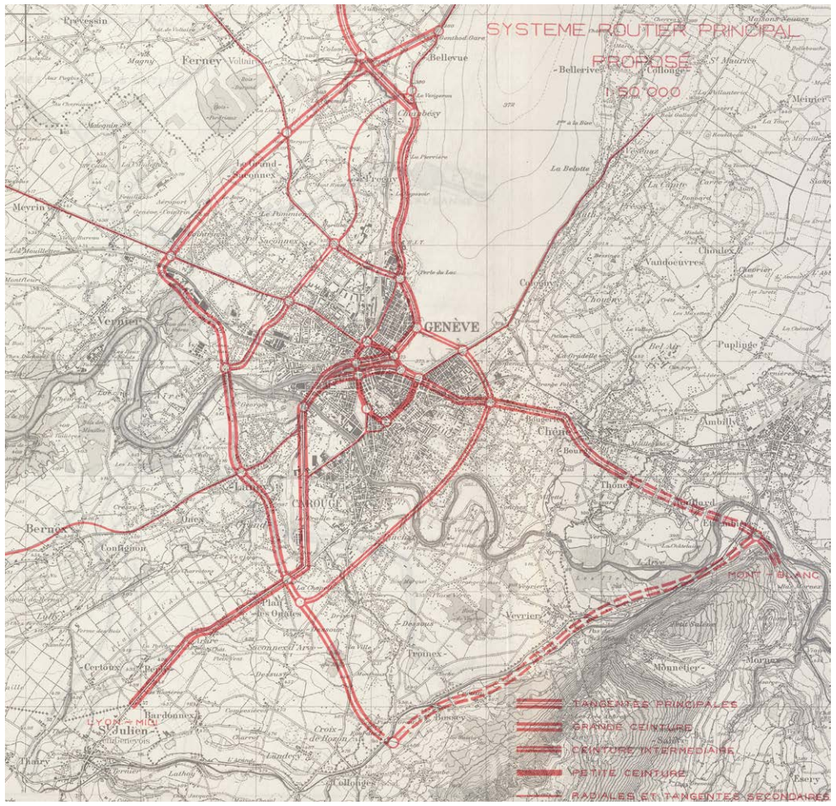
En italique : lois fédérales

complet du réseau de tramways et à l'émergence de grands projets d'infrastructures. Si le Plan Biermann (1959) n'a jamais été concrétisé, la traversée de la rade, puis du lac, occupe toujours nos débats politiques. Malgré la réalisation de l'autoroute de contournement, les villes n'ont été que partiellement libérées de l'important trafic généré par la croissance régionale, l'espace public s'est retrouvé le théâtre de sérieuses tensions dès les années 1990. Son partage entre les différents usagers est devenu l'enjeu de luttes acharnées, visibles jusqu'à nos jours dans l'accélération de l'activité législative : chaque loi répond à l'autre, quand elle ne la contredit pas, constituant un corpus lourd, à la limite de l'inopérant tant il incarne un rapport de force a priori inextricable même pour l'autorité publique. L'espace public en fait directement les frais. La plupart du temps, le débat sur la mobilité phagocyte celui portant sur la qualité de vie des citoyens pourtant presque toujours à l'origine des projets d'aménagement d'espaces publics.

Durant la même période, les lois fédérales en matière de protection font leur apparition (LPN-1966 et LPE-1983). Leur application cantonale s'incarnera dans une refonte de la loi de 1920, abrogée et remplacée par la LPMNS en 1976 et complétée par la LPE. Jusqu'à nos jours, des déclinaisons régulières s'appliquent à préciser le cadre dans des domaines spécifiques : patrimoine bâti, eaux, faune, rives, forêts, végétation arborée, renaturation, agriculture, biodiversité, paysage. Ce corpus spécifique agirait comme garde-fou face à la pression du développement urbain propre à ces dernières décennies.

Parallèlement à l'activité législative, on observe dès les années 2000 un développement significatif des outils de planification : projet d'agglomération, PDCant, PDcom, PUS, PDQ, PACA, plans guide, grands projets, MAP, PAP, schémas directeurs, chartes, etc. On y fait régulièrement référence aux planifications des années 1930. Ainsi, tous abordent de manière de plus en plus soutenue les questions d'espace public, reflet non seulement d'une préoccupation croissante des autorités et des opérateurs, mais aussi des attentes toujours plus grandes de la part des citoyens. Aussi, l'argument est avancé plusieurs fois dans les débats du Grand Conseil par les détracteurs du PL 10 499 relatif aux espaces publics (2009-2014): les outils existeraient en suffisance pour garantir la qualité finale des espaces publics ; il n'y aurait par conséquent pas besoin d'une nouvelle loi.

Toutefois, force est de constater que cette pléthore d'outils ne fait pas encore suffisamment le poids face à la puissance d'un cadre légal contraignant qui, rappelons-le, légitime en grande partie l'action des autorités publiques. Il s'agit donc de s'interroger sur ce qui empêche de conférer à ces outils la valeur que leurs initiateurs défendent.



Extrait du plan Biermann, 1959

2.2. Le Canton comme acteur de la conception et de la réalisation des espaces publics

Aujourd'hui, on distingue deux grandes familles d'espaces publics correspondant à deux types d'actions du Canton[2] :

1. Un rôle prédominant du Canton pour les espaces publics fonctionnels, infrastructurels ou thématiques :
   Ces espaces publics relèvent d'une base légale claire dont le Canton est seul garant. Il s'agit principalement des routes cantonales, des trams et lignes forte de transports publics, des projets de renaturation des rivières, des chemins de randonnée pédestres.

2. Une responsabilité partagée pour les « espaces publics urbains et pluriels » (souvent associé aux espaces dits de proximité : les rues de quartier, place, parvis, squares, quais, cheminements de mobilité douce, interstices, etc.) :
   Ces espaces publics sont constitutifs de la ville. Ils sont donc historiquement et institutionnellement placés sous la responsabilité des autorités communales pour les phases de conception et de réalisation.

   Néanmoins, le Canton, par ses prérogatives d'aménagement du territoire et de planification localisée (PDQ, PLQ, Plan de site, etc.), joue un rôle essentiel dans la création, la programmation et l'approbation des nouveaux espaces publics. Le Canton œuvre donc activement à la préparation des conditions cadre à leur émergence.

   D'autre part, le Canton, via ses différents départements, préavise puis autorise les projets des autorités communales. Aussi n'est-il pas exagéré d'affirmer que le Canton partage la responsabilité des aménagements conçus et réalisés par les communes.

2.3. L'évolution de la société recompose le cadre d'intervention du Canton

Les aspirations et les évolutions de plus en plus rapides et complexes de notre société réinterrogent les espaces publics, tant dans leurs modalités de conception que dans leurs finalités. Croissance et densification urbaine, augmentation des déplacements, changements climatiques s'additionnent aux tendances actuelles[3] (extension de la sphère privée sur l'espace public, diversification des modes de déplacement et des habitudes de chalandise, etc.), imposant une recomposition du cadre d'intervention du Canton, et ce pour les deux familles d'espaces publics.

Concernant les espaces publics fonctionnels, infrastructurels ou thématiques

- Évolution dans la conception des nouvelles lignes d'axes forts structurants (tram, BHNS) avec des aménagements accordant une plus grande attention à l'espace public, notamment par le pilotage des équipes de concepteurs par des mandataires compétents.
- L'action sur les rives et rivières, vu leur attrait grandissant sur la population doit intégrer la question des accès, de leur environnement, de leur exploitation, des réglementations qui y sont appliquées, considérant des statuts fonciers différents (communes, privés, etc.).
- Les projets de routes cantonales doivent répondre à des objectifs d'intégration paysagère et d'accueil des mobilités douces.

Concernant les « espaces publics urbains ou pluriels »

- Le Canton développe depuis de nombreuses années des nouvelles stratégies ou des plans d'action qui concernent ou impactent directement les projets d'aménagement des espaces publics : mobilité douce, transports collectifs, stationnement, plan climat cantonal, plan cantonal de promotion de la santé, nature en ville, biodiversité, Environnement 2030, etc. Ces démarches donnent lieu à des expérimentations, des opérations pilotes et des collaborations innovantes entre Canton et autorités communales.
- Le Canton qui pilote la planification des grands projets encourage la formalisation d'objectifs tels que la qualité des espaces publics, la mixité, les quartiers durables (proche de la nature et favorisant les courtes distances). La cohérence et la continuité des aménagements d'espaces publics sont mises en avant comme conditions de réussite de ces quartiers. Dans ces grands projets, 600'000 m² de nouveaux espaces verts publics sont programmés d'ici 2030. Face à de tels enjeux, réaliser et assurer une certaine qualité de ces projets d'aménagement suppose une redéfinition des collaborations et des responsabilités entre les autorités communales et le Canton.
- De son côté, le projet d'agglomération du Grand Genève comprend de nombreuses mesures visant à combler des discontinuités ou à renforcer le réseau des espaces publics ou de la mobilité douce. Elles interviennent la plupart du temps sur un parcellaire fragmenté et/ou dans les interstices de la ville classique, ce qui force à trouver des solutions nouvelles entre partenaires. C'est le cas par exemple des diverses séquences de la Voie verte d'agglomération, qui se traduisent par des montages opérationnels spécifiques.

Face à ces récentes évolutions, de nouvelles pratiques ont été amorcées

- Sur le plan des financements, de nouveaux fonds ont été créés (FIDU, FIE, FIA, PA) pour accompagner les investissements qui seront à réaliser par les divers partenaires, notamment les autorités communales.
- Au-delà des grands projets, les communes sollicitent de plus en plus le Canton pour une collaboration plus étroite dans la définition d'un projet commun, dépassant les bases légales des uns et des autres. Cela est le cas pour le secteur de Cornavin en Ville de Genève avec la mise en place d'une gouvernance dédiée.
- Des délégations de maîtrise d'ouvrage des communes au Canton (interfaces CEVA, Voie verte rive droite, axe Frontenex) ou du Canton aux communes (Voie verte Carouge) s'organisent pour concevoir des projets cohérents qui dépassent les simples limites de compétence ou de propriété, au-delà des bases légales existantes.

On observe donc une forme de paradoxe entre les efforts engagés pour améliorer les processus et les adapter aux enjeux contemporains, et parfois la difficulté d'aboutir à des réalisations satisfaisantes, du point de vue tant de l'opinion publique que des professionnels. Dresser un tableau objectif de la situation exige par conséquent d''examiner de manière exhaustive les pratiques quotidiennes de chaque acteur de l'espace public.

[2] Cette clé de lecture est essentielle si l'on veut éviter une confusion telle que celle apparue au cours des débats portant sur le PL 10 499 relatif aux espaces publics.
[3] Marta Kwiatkowski, Stefan Breit, Léonie Thalmann, *L'avenir de l'espace public*, Centre de l'espace public, Lucerne, 2018.

Plaine de Plainpalais © François de Limoges

État des lieux

3. Entretiens avec les acteurs-clés

Pour définir quels sont les rôles des différentes instances, pour comprendre comment les bases légales sont activées au quotidien dans l'administration, quels sont les avantages et les points de blocages des pratiques actuelles dans le processus de fabrique de l'espace public, une série de rencontres avec les acteurs-clés a été réalisée.

Ces entretiens ont été menés auprès d'une quarantaine de personnes issues de l'administration cantonale, mais également des communes et du milieu privé. Ces acteurs ont été choisis pour que toutes les politiques publiques soient représentées, et que chaque étape du processus, de la planification à l'entretien, puisse être abordée.

Les entretiens ont suivi un canevas identique afin d'assurer une exhaustivité et une cohérence entre les informations collectées. Trois axes ont été abordés :

- Rôles et pratiques actuelles
- Qualité des espaces publics
- Prospectives et attentes

4. Constats

Ces constats restituent sans parti-pris l'information telle que collectée auprès des acteurs-clés. Seuls les éléments récurrents ont été retenus.

Ces constats sont classés comme suit en fonction des thématiques abordées lors des entretiens :

- Ligne de vie d'un espace public
- Rôles et pratiques actuelles
- Entraves à la qualité des espaces publics
- Éléments déterminants pour un espace public de qualité
- Prospectives et attentes

4.1. Ligne de vie d'un espace public

Pour mieux mettre en évidence le processus (de projet, consultatif, décisionnel, etc.) auquel les acteurs rencontrés prennent part, une ligne de vie de l'espace public a été élaborée.

Les entretiens ont permis d'identifier le positionnement actuel de tous les acteurs-clés et le rôle joué (pilotage, partenariat, absence de légitimité, etc.) La confrontation de ces données met en évidence les points suivants :

- L'organisation se caractérise par une fragmentation des processus. Le passage d'une phase à l'autre est presque toujours l'occasion d'une transmission de témoin entre deux entités du Canton.
- Aucune de ces entités ne couvre plusieurs étapes avec le même rôle, à l'exception de celles dont le champ d'action est très bien délimité : direction générale de l'eau (de la programmation au chantier), service interfaces CEVA (de la programmation au chantier), direction des transports publics (de la programmation au projet).
- Une faiblesse apparaît en phase de programmation, pourtant décisive pour l'avenir du projet et la vie future de l'espace public (définition des enjeux, des ambitions, identification des acteurs, de la gouvernance, des moyens à déployer).
- Une faiblesse apparaît dans l'anticipation des conditions de l'exploitation (absence des acteurs-clés dans les processus décisionnels déterminants).
- Au-delà des espaces publics liés à la mobilité, le Canton est majoritairement impliqué en phase de planification, contrairement aux communes qui sont présentes tout au long du processus.

Il en ressort que, quand bien même le Canton est a priori présent à toutes les étapes-clés, la grande discontinuité de responsabilité induit un risque de rupture potentiellement préjudiciable à la qualité finale de l'aménagement : perte de mémoire, déformation ou remise en cause des décisions, déresponsabilisation des acteurs qui n'ont souvent qu'un rôle de préaviseur, etc. Cette rupture de la chaîne de projet est décrite par les acteurs comme « Au Canton, l'espace public, j'y pense et puis j'oublie ».

Les communes disposent en général de structures plus modestes qui réduisent ces écueils, si bien qu'elles ont en général un meilleur suivi des projets d'un bout à l'autre.

4.2. Rôles et pratiques actuelles

Les informations collectées lors des entretiens permettent de mettre en évidence deux thèmes centraux : le rôle des acteurs de la fabrique de l'espace public et les objectifs visés d'une part, ainsi que les moyens à disposition pour prétendre réaliser de la qualité d'autre part.

Rôles et objectifs

- Les rôles et les responsabilités relatives à la fabrique de l'espace public ne sont pas suffisamment définis, ni au sein de l'administration cantonale, ni entre les différents acteurs (administration cantonale, communes, privés). Ce manque de clarté se ressent et est exprimé par l'ensemble des acteurs concernés.
- Le flou engendré par la non définition et non répartition des rôles entre les acteurs mène régulièrement à une situation de blocage entre les communes et l'administration cantonale, où le dialogue s'instaure sous la forme d'un rapport de force. Cette situation est jugée non satisfaisante.
- L'administration cantonale souffre d'une absence de vision commune et partagée sur l'espace public. Aucune définition de l'espace public n'est posée, et cette notion peut prendre plusieurs formes : des aménagements extérieurs, des vides, des servitudes, etc. Les services impliqués dans la fabrique de l'espace public ne disposent pas d'objectifs clairs sur le processus de fabrication, la réalisation et la qualité attendus de ces espaces.

Temps 1 De la planification à la programmation		Temps 2 Du projet au chantier		Temps 3 Exploitation	
Planification	**Programmation**	**Conception**	**Exécution**	**Exploitation**	**Entretien**
Planification territoriale Agglo, PDcant, PDcom **Planification directrice** PDQ, études diverses, etc. **Plan d'affectations** PLQ, PDZI, PS, chartes et toutes études d'accompagnement - faisabilité, mobilité, énergie, impact, etc.	**Scénarios** Études de faisabilités, tests, études préparatoires **Coordination, concertations** **Définition du programme**	**Choix des mandataires** Concours, AO, gré à gré **Développement du pojet** **DD, Arrêté de circulation**	**Choix des entreprises** Directives de mise en œuvre, soumissions, adjudications, etc. **Chantier** **Mise en service**	**Répartition des charges** **Autorisation d'utilisation du DPC ou dpc** **Appropriation, utilisation courante**	**Réparations ponctuelles, remplacement mobilier, arborisation** **Entretien périodique lourd** Réfection revêtement, renouvellement complet arborisation, mobilier, éclairage, etc.

Moyens

- L'ensemble des acteurs présente une conscience partagée de l'espace public, reconnu comme un enjeu majeur du développement qualitatif du canton.
- L'objectif de qualité est partagé, mais nécessite des moyens, financiers, humains et de compétences qui sont identifiés comme lacunaires.
- Les acteurs de l'espace public mettent en évidence un décalage entre la parole et les actes ; la volonté de réaliser des espaces publics de qualité est régulièrement rattrapée par les contraintes légales et leurs conséquences juridiques qui limitent les élans de souplesse ou de créativité. On pense notamment aux enjeux sécuritaires.
- En termes d'outils à disposition, le PLQ est considéré comme un bon outil mais ses potentialités ne sont pas suffisamment exploitées. De même, certaines garanties (par exemple : bénéficiaire des servitudes, distinction claire entre les « aménagements extérieurs » des opérations et les espaces publics) doivent être affirmées. Est mis en évidence le saut d'échelle entre le PLQ et les planifications antérieurs et la discontinuité en phase opérationnelle de mise en œuvre (DD, réalisation conformes aux planifications).

4.3. Entraves à la qualité des espaces publics

Gouvernance

- Une gouvernance mal engagée, le manque de suivi des projets tout au long de la ligne de vie de l'espace public (par exemple via un chef de projet, responsable qui garantisse le respect des objectifs de qualité).
- Le manque de communication, de compréhension des enjeux globaux et de continuité dans la défense de ces enjeux entre les acteurs (divergences parfois au sein-même de l'administration).
- Le manque de pesée des intérêts, de choix opérés selon un processus clair et identifié à l'amont du projet. L'espace public n'est pas une accumulation de fonctions et nécessite de ce fait tout au long de la chaîne de projet, un suivi des décisions. La somme de lois ne fait pas un bon espace public.

Conséquences

- L'office de l'urbanisme n'est pas toujours sollicité après le PLQ et ne peut pas systématiquement faire de « service après-vente », en particulier dans les secteurs hors des grands projets d'aménagement. L'accompagnement de l'office de l'urbanisme est souligné comme étant un garant de la coordination des acteurs et du suivi du projet. Dans le cas de projet hors zone de grands projets, l'absence de l'office est mise en évidence comme une faiblesse et identifiée comme une potentielle source de perte de continuité et de qualité.
- L'État propriétaire est trop peu impliqué sur les vides.
- La rupture dans le suivi des projets, la non implication de services à l'amont du processus, ou encore le manque de pesée d'intérêts entrainent des choix techniques contraints et parfois tardifs, dans les domaines de la mobilité et du génie civil, au détriment de la cohérence de l'aménagement.

Moyens

- Le manque de moyens humains, financiers et de compétences est également identifié comme un frein à la réalisation d'espaces publics de qualité.

4.4. Éléments déterminants pour un espace public de qualité

Les entretiens révèlent certaines constantes dans les espaces publics cités en exemples et laissent entrevoir les éléments déterminants pour un espace public réussi.

Qualité du lieu – L'espace public doit

- Être libre d'accès, gratuit.
- Offrir une possibilité d'appropriation par les usagers.
- Être peu encombré, peu prédéterminé, évolutif et réversible.
- Être intégré dans son contexte bâti et territorial et s'insérer dans un réseau.
- Être calibré d'abord à l'échelle des piétons et des vélos, puis TP, puis TIM ; l'importance de la ville « marchable » a été mise en évidence.
- Être végétalisé de cas en cas, selon le contexte.

Qualité du processus – L'espace public doit

- Être issu d'une démarche en mode projet – une culture qui n'est pas que du lyrisme mais inclut également les contraintes techniques et opérationnelles.
- Être travaillé et pensé par une équipe pluridisciplinaire, où la transversalité et la somme de métiers est au service de la qualité.
- Définir et partager les conditions cadres en amont.
- Intégrer les communes.
- Prendre en compte les enjeux de toute la chaîne de production, de la planification à l'entretien.
- Mettre en place une gouvernance qui permet de garder le cap, de faire des pesées d'intérêts et de suivre le projet de bout en bout.

Espaces publics jugés unanimement de bonne qualité

Plaine de Plainpalais

Un espace public utilisé, approprié par ces multiples utilisateurs. Un lieu qui s'adapte à différentes fonctions et usages, qui sait évoluer en fonction des manifestations. Un revêtement qui supporte l'utilisation. Simplicité et fonctionnalité des aménagements qui converge avec un caractère fortement emblématique.

Bourg-de-Four

Un espace qui valorise l'histoire, et les vues. Utilisé, on a envie de s'y arrêter, malgré un aménagement très sommaire. Emblématique de la cité.

Espaces publics jugés unanimement insatisfaisants

Lignes de tram – route de Meyrin et route de Chancy

Suprématie du langage routier. L'espace rue de façade à façade n'est pas traité comme un ensemble mais comme une ségrégation de flux.

Place Bel-Air

Résultat emblématique d'un non arbitrage entre les flux (TIM, TP et piétons), la valeur patrimoniale du site et les contraintes fonctionnelles d'attente et transbordement des usagers et la qualité de séjour.

Avis partagés

Cornavin

L'inconfort engendre le fonctionnement. Aucun mode n'est à l'aise, nécessité d'être attentif, très peu d'accidents. Résultat d'une somme de contraintes sans pesées des intérêts, pas de lisibilité.

Place du Vélodrome

Trop minéral, revêtement qui vieillit mal. Les arbres poussent, le mobilier est agréable, les enfants jouent, c'est tellement mieux qu'un parking !

4.5. Prospectives et attentes

Objectifs globaux

- Disposer d'une définition commune et partagée de l'espace public.
- Mettre en place une politique publique dédiée à l'espace public permettant de fixer des objectifs conjoints de processus, de réalisation et de qualité.
- Développer une culture des espaces publics et l'accompagner de formations à l'interne de l'administration cantonale.
- Considérer l'espace public sur toute sa ligne de vie, de la planification à l'entretien.
- Changer de paradigme : penser le vide et le plein de manière conjointe, à toutes les échelles. L'espace public a vocation à lier le vide et le plein.
- Prioriser les actions sur l'espace public, par exemple, réaliser d'une cartographie du moche pour appréhender les priorités.

Gouvernance

- Clarifier et définir les rôles et responsabilités au sein du Canton (qui fait quoi, quand, avec quelle légitimité). Une attention particulière doit être apportée à l'État propriétaire dont les missions et le rôle sont à préciser, à renforcer.
- Anticiper (objectifs qualitatifs, décisions, procédures, financements, ressources humaines).
- Co-construire (réunir tous les acteurs), besoin d'une approche pluridisciplinaire.
- Expérimenter, prendre des risques en s'écartant raisonnablement des lois, normes et règlements au profit de la qualité.
- Stabiliser les rapports Canton – Communes pour instaurer une relation de confiance et de collaboration tout au long du processus de fabrique de l'espace public.

Enjeux

- Intégrer l'espace public en 3 dimensions : considérer le sous-sol et ses contraintes – Pathologie du sous-sol encombré (réseaux et canalisations)
- Inclure les thématiques environnementales – au sens large – dans les réflexions, notamment le climat, les sols perméables, le végétal et l'arborisation, la présence de l'eau, la nature en ville, les règles d'ensoleillement et les ilots de chaleur / fraîcheur.
- Assurer la mise en réseau des espaces publics infrastructurels et des espaces publics urbains pluriels au-delà de la forte fragmentation des interventions.
- Viser l'économie de moyens.
- Développer des projets d'espaces publics soucieux de la qualité de vie, de la ville vivable, marchable et durable.

Outils

- Exploiter les potentiels des différents outils à différentes échelles, notamment le PLQ.
- Travailler l'espace public à une échelle pertinente, peut-être actuellement lacunaire en termes de procédures (1/2'000 ou 1/3'000?).
- Accompagner les démarches hors grand projet par une gouvernance adéquate.
- Se doter d'outils d'évaluation permettant de tirer profit des expériences passées et permettre l'expérimentation, le requestionnement.

4.6. Synthèse

L'état des lieux permet de confirmer la pertinence des hypothèses de départ.

- Il révèle un souci unanimement partagé par l'ensemble des acteurs de réaliser des espaces publics à la hauteur des attentes des usagers.
- Les ambitions qualitatives sont apparues relativement homogènes, facilitant la définition d'une vision stratégique, fondement d'une politique publique des espaces publics.
- Du point de vue de la gouvernance, tous les acteurs ont reconnu la légitimité et l'importance du rôle du Canton dans la fabrication des espaces publics, quand bien même il n'en est pas toujours maître d'ouvrage.
- Le principal frein à la réalisation d'aménagements de qualité réside dans les discontinuités culturelles, procédurales et opérationnelles observées durant la vie parfois longue d'un espace public, de sa planification à sa gestion courante. Les réponses à y apporter sont multiples[4]. Elles devront prendre en considération la complexité des rouages d'une grande administration et le temps des changements, mais trouveront dans la vision stratégique le cap à suivre.

Gare de Lancy-Bachet © Niels Ackermann

Annexes

5. Inventaire des bases légales

5.1. Bases légales fédérales

Loi fédérale sur les chemins de fer du 20 décembre 1957

Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958

Loi fédérale sur les routes nationales du 8 mars 1960

Loi sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979

Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983

Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 4 octobre 1985

Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) du 24 janvier 1991

Loi sur les forêts du 4 octobre 1991

Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, du 21 juin 1991

Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées du 13 décembre 2002

5.2. Bases légales cantonales

Référence	Sigle	Intitulé	1ère adoption
F 3 10	LMDPu	Loi sur les manifestations sur le domaine public	26.06.08
F 3 10.01	RMDPu	Règlement d'exécution de la loi sur les manifestations sur le domaine public	15.10.08
H 1 05	LaLCR	Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière	18.12.87
H 1 05.01	RaLCR	Règlement d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière	30.01.89
H 1 05	La LCR	Modification art. 7 – compensation du stationnement	22.03.12
H 1 10.03	RCSV	Règlement concernant la circulation et le stationnement des véhicules sur les terrains privés	26.07.61
H 1 13	LFPark	Loi sur la Fondation des parkings	17.05.01
H 1 20	LMob	Loi sur la mobilité	23.09.16
H 1 21	LMCE	Loi pour une mobilité cohérente et équilibrée	06.05.16
H 1 50	LRTP	Loi sur le réseau des transports publics	17.03.88
H 1 50.01	RRTP	Règlement d'exécution de la loi sur le réseau des transports publics	31.01.18
H 1 55	LTPG	Loi sur les Transports publics genevois	21.11.75
H 1 55.04	CCTPG	Cahier des charges relatif à l'utilisation du domaine public en vue de l'exploitation des Transports publics genevois	14.12.87
H 1 60	LDIF-GE	Loi sur le développement des infrastructures ferroviaires	27.01.11
H 1 70	LITAgglo	Loi sur les infrastructures de transport issues du projet d'agglomération franco-valdo-genevois	27.01.11
H 1 80	LMD	Loi sur la mobilité douce	15.05.11
H 1 80.01	RMD	Règlement sur la mobilité douce	27.11.13
H 2 05	LNav	Loi sur la navigation dans les eaux genevoises	17.03.06

H 2 05.01	RNav	Règlement d'application de la loi sur la navigation dans les eaux genevoises	18.04.06
K 1 70	LaLPE	Loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement	10.02.97
L 1 05	LDPu	Loi sur le domaine public	24.06.61
L 1 10	LRoutes	Loi sur les routes	28.04.67
L 1 10.03	RCVP	Règlement concernant la classification des voies publiques	27.10.99
L 1 10.04	RORR	Règlement portant sur l'organisation du réseau routier	27.09.04
L 1 10.12	RUDP	Règlement concernant l'utilisation du domaine public	21.12.88
L 1 10.15	RTEDP	Règlement fixant le tarif des empiétements sur ou sous le domaine public	21.12.88
L 1 10.18	RLCan	Règlement sur la location de canalisations destinées à la télécommunication, propriété de l'État de Genève	20.12.06
L 1 11	LZ30	Loi sur les zones 30 et les zones de rencontre	21.09.07
L 1 15	LaLRN	Loi d'application de la loi fédérale sur les routes nationales	25.01.08
L 1 30	LaLAT	Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire	06.04.87
L 1 30.01	RaLAT	Règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire	07.01.92
L 1 30.04	RaPAV	Règlement d'application de la loi 10788 relative à l'aménagement du quartier «Praille-Acacias-Vernets»	18.06.14
L 1 35	LGZD	Loi générale sur les zones de développement	29.06.57
L 1 35.01	RGZD	Règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement	20.12.78
L 1 35.04	RGZD2	Annexe au règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement	20.12.78
L 1 35.04	LGZD	Loi modifiant la LGZD – Réforme PLQ	23.01.15
L 1 35.06	ArRPFOL	Arrêté fixant les rendements admissibles dans les plans financiers des opérations de logement soumis à la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, à la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, ou à la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007	21.02.18
L 1 40	LExt	Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités	03.09.29
L 1 40.01	RExt	Règlement d'application de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités	07.11.30
L 1 45	LZIAM	Loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes	13.12.84
L 1 50	LRFU	Loi sur le remembrement foncier urbain	06.11.65
L 1 55	LCUA	Loi sur les commissions d'urbanisme et d'architecture	24.02.61
L 1 55.03	RCUA	Règlement sur les commissions d'urbanisme et d'architecture	19.06.74
L 1 60	LcLCPR	Loi sur l'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre	12.04.98

L 1 60.02	RaLCPR	Règlement instituant des mesures d'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre	01.11.95
L 1 784	FIDU	Loi relative au fond intercommunal de développement urbain	18.03.16
L 2 05	LEaux-GE	Loi sur les eaux	07.05.61
L 2 05.01	REaux-GE	Règlement d'exécution de la loi sur les eaux	15.03.06
L 2 05.27	RRCER	Règlement relatif à la renaturation des cours d'eau et des rives	27.06.01
L 2 10	LOEP	Loi sur l'occupation des eaux publiques	19.09.08
L 2 10.01	ROEP	Règlement sur l'occupation des eaux publiques	15.12.86
L 4 05	LPMNS	Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites	06.04.76
L 4 05.01	RPMNS	Règlement général d'exécution de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites	29.11.76
L 4 05.04	RCVA	Règlement sur la conservation de la végétation arborée	27.10.99
L 4 05.08	RMABT	Règlement relatif à la mise à ban temporaire d'emplacements dignes d'intérêt au titre de la protection de la nature	10.03.97
L 4 05.11	RPPMF	Règlement sur la protection du paysage, des milieux naturels et de la flore	25.07.07
L 4 10	LPRLac	Loi sur la protection générale des rives du lac	12.04.92
L 4 13	LPRRhône	Loi sur la protection générale des rives du Rhône	27.01.89
L 4 16	LPRArve	Loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de l'Arve	05.04.95
L 4 19	LPRVers	Loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de la Versoix	12.05.03
L 5 05	LCI	Loi sur les constructions et les installations diverses	14.04.88
L 5 05.01	RCI	Règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses	27.02.78
L 5 20	LDTR	Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation	25.01.96
L 5 20.01	RDTR	Règlement d'application de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation	29.04.96
L 7 05	LEx-GE	Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique	06.10.33
M 2 40	LSDJF	Loi pour la sauvegarde et le développement des jardins familiaux	25.11.60
M 5 05	LFaune	Loi sur la faune	10.07.93
M 5 05.01	RFaune	Règlement d'application de la loi sur la faune	13.04.94
M 5 10	LForêts	Loi sur les forêts	20.05.99
M 5 10.01	RForêts	Règlement d'application de la loi sur les forêts	22.08.00
M 5 15	LBio	Loi sur la biodiversité	14.09.12
M 5 15.01	RBio	Règlement d'application de la loi sur la biodiversité	05.08.13
M 5 38	LCCDB	Loi instituant une commission consultative de la diversité biologique	20.05.99
	PL 10499	Projet de loi sur les espaces publics déposé le 25.06.2009 – Refusé	16.05.14

6. Glossaire

AO : Appel d'offre

BHNS : Bus à haut niveau de service

CEVA : Liaison ferroviaire Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse

DD : Demande définitive

FIA : Fonds d'investissement alternatif

FIDU : Fonds intercommunal pour le développement urbain

FIE : Fonds intercommunal d'équipement

MAP : Mesure d'aménagement paysagère

OAC : Office des autorisations de construire

OCGC : Office cantonal du génie civil

OCT : Office cantonal des transports

PA : Projet d'agglomération

PACA : Périmètre d'aménagement coordonné d'agglomération

PAP : Plan d'aménagement paysager

PDCant : Plan directeur cantonal

PDCom : Plan directeur communal

PDQ : Plan directeur de quartier

PDZI : Plan directeur de zone industrielle

PL : Projet de loi

PLQ : Plan localisé de quartier

PS : Plan sectoriel

PUS : Plan d'utilisation du sol

TIM : Transport individuel motorisé

TP : Transport public

Graphisme : Z+Z
Impression : Atar Roto Presse SA

Département du territoire
Office de l'urbanisme
Rue David-Dufour 5
CP 224 – 1211 Genève 8