

*Projet présenté par les députés :*

*M<sup>m</sup>es et MM. Geneviève Guinand Maitre, Laurence Felhmann Rielle, Françoise Schenk-Gottret, Alain Etienne, Alain Charbonnier, Anne Emery-Torracinta, Alberto Velasco*

*Date de dépôt : 8 juin 2009*

## **Projet de loi relative aux espaces publics**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

### **Art. 1 Définitions**

<sup>1</sup> Les espaces publics constituent un bien collectif nécessaire à la vie sociale, à la protection et à l'épanouissement des personnes, ainsi qu'à l'exercice des droits relevant essentiellement de la sphère publique. Ils contribuent à l'attractivité économique d'un lieu.

<sup>2</sup> Les espaces publics comprennent le domaine public de l'Etat et des communes, ainsi que les espaces du domaine privé appartenant aux collectivités, voire à des corporations qui en dépendent, et répondant à un usage public. Les parcs publics en font partie. Des espaces privés d'usage public peuvent y être associés par voie de servitude.

### **Art. 2 Objectifs généraux**

<sup>1</sup> La présente loi vise à promouvoir la qualité de l'ensemble des espaces publics, y compris les lieux considérés comme de moindre importance. L'Etat et les communes veillent ainsi à ce que les espaces publics soient considérés et aménagés dans leur intégralité et que leur aménagement réponde aux besoins sociaux de l'ensemble de la population, particulièrement à ceux des personnes requérant davantage de sécurité et de confort dans leur usage : enfants, personnes âgées, handicapé-e-s, etc.

<sup>2</sup> Les espaces publics font partie intégrante du patrimoine. L'Etat et les communes veillent à en préserver les qualités historiques et à les restaurer si nécessaire. L'Etat encourage les communes à réhabiliter les espaces publics des grands ensembles d'habitation.

<sup>3</sup> Dans les nouveaux développements de l'urbanisation, les espaces publics sont planifiés et projetés d'emblée comme les éléments centraux et structurants de l'aménagement. A cet effet, des instruments adéquats de planification et de financement sont mis en œuvre.

### **Art. 3 Objectifs d'aménagement**

<sup>1</sup> Pour atteindre les objectifs de la présente loi, l'Etat exerce sa surveillance quant à la qualité architecturale et urbanistique des espaces publics. Il établit à cet effet des directives et des standards de qualité, en veillant à ce que, dans les projets, les principes du développement durable soient respectés.

<sup>2</sup> Tout en faisant respecter les normes techniques qui régissent ce domaine, l'Etat et les communes prennent toutes mesures pour promouvoir la qualité architecturale des aménagements, ceux-ci intégrant les revêtements de sol, le mobilier urbain, l'éclairage public, la signalisation et l'arborisation.

<sup>3</sup> L'Etat et les communes veillent en particulier à un dimensionnement généreux des espaces publics réservés aux piétons, à leur continuité et à leur sécurité d'utilisation.

<sup>4</sup> Ils veillent également à ce que l'occupation des espaces publics par la signalisation et par les usages privés et publicitaires soit limitée.

### **Art. 4 Mesures de coordination et de concertation**

<sup>1</sup> Pour garantir la qualité des projets d'aménagement des espaces publics, l'Etat instaure des instances et des procédures de coordination entre l'ensemble des services et partenaires concernés. Les tâches de coordination sont placées sous une autorité désignée à cet effet et chargée de faire respecter les objectifs de la présente loi.

<sup>2</sup> Les projets d'espaces publics élaborés par l'Etat ou les communes font l'objet d'une concertation avec les usagers et les milieux qui les représentent.

<sup>3</sup> Avant d'autoriser un projet d'espace public, le département compétent prend l'avis d'une commission spécialisée, que préside un-e professionnel-le confirmé-e dans ce domaine.

## **Art. 5 Mesures de promotion et d'encouragement**

<sup>1</sup> D'entente avec les communes, l'Etat prend toutes mesures en son sein et auprès de ses partenaires pour stimuler et pour récompenser la qualité d'aménagement des espaces publics.

<sup>2</sup> Il favorise le développement des compétences nécessaires auprès de l'administration et des professionnels.

<sup>3</sup> Il instaure en outre un prix biennal de l'espace public, destiné à promouvoir des aménagements exemplaires, et il soutient toute initiative répondant aux mêmes objectifs.

## **Art. 6 Projets des communes**

<sup>1</sup> Détentrices de la plus grande partie des espaces publics, les communes sont responsables au premier chef de leur aménagement. L'Etat soutient leurs efforts et prend toutes mesures pour soutenir leurs initiatives dans ce domaine, tout en s'assurant du respect des objectifs de la présente loi et en réservant les objectifs d'intérêt cantonal ou de coordination intercommunale.

<sup>2</sup> Dans le cadre de leur plan directeur, les communes élaborent une vision d'ensemble des espaces ouverts au public afin de garantir leur cohérence et leur continuité, en particulier au fur et à mesure de la réalisation des plans localisés de quartier.

<sup>3</sup> Parallèlement aux contrôles techniques et réglementaires qu'il exerce dans le cadre des procédures en vigueur, l'Etat veille à ce que les projets d'aménagement de l'espace public projetés par les communes respectent les objectifs et standards de qualité voulus par la présente loi.

## **Art. 7 Fonds d'espaces publics**

<sup>1</sup> Un fonds d'espaces publics est créé. Il est alimenté par une partie du montant des dépenses pour les aménagements extérieurs prévues dans les plans financiers des constructions situées dans les plans localisés de quartier.

<sup>2</sup> Le fonds est utilisé par les communes pour la réalisation d'espaces publics et privés ouverts au public, par servitude ou convention, sur leur territoire.

## **Art. 8 Projets de l'Etat**

L'Etat veille particulièrement à la qualité architecturale des espaces publics relevant de sa compétence, notamment en rapport avec ses propres projets d'infrastructures. Il y affecte les ressources financières nécessaires.

**Art. 9 Collaboration avec le secteur privé**

<sup>1</sup> L'Etat veille à ce que les projets privés adjacents aux espaces publics s'y intègrent sur le plan technique et esthétique, en respectant les objectifs de la présente loi. Il veille avec les communes à ce que l'exécution des travaux soit coordonnée. En cas de retard injustifié ou de défaillance, il peut, après mise en demeure, faire exécuter les travaux d'office.

<sup>2</sup> L'Etat veille en contrepartie à ce que les travaux d'aménagement incombant aux collectivités publiques ne subissent aucun retard non justifié par rapport à l'achèvement des travaux privés.

<sup>3</sup> L'Etat peut recourir aux ressources privées dans le cadre de projets développés en partenariat. Il peut également exiger des contributions spécifiques aux aménagements de la part des propriétaires et entreprises privées, par exemple lorsque ceux-ci sont susceptibles d'en tirer un avantage économique.

**Art. 10 Mise en œuvre**

Le département en charge de l'aménagement du territoire est responsable de l'application de la présente loi.

## *EXPOSÉ DES MOTIFS*

Mesdames et  
Messieurs les députés,

D'une manière générale, et malgré les efforts engagés dans certaines réalisations intéressantes, sinon remarquables, la qualité des espaces publics dans le canton laisse à désirer. Genève est en retard par rapport à de nombreuses agglomérations de taille semblable, avec lesquelles elle ne soutient pas la comparaison. Il en résulte des inconvénients pour les usagers et une aggravation du sentiment d'insécurité, mais aussi une perte d'attractivité économique.

Les raisons les plus perceptibles de cette situation sont à trouver

- d'une part, dans l'extrême sollicitation qui s'exerce sur les espaces publics par toutes sortes de besoins sociaux et techniques, alors que leur surface est limitée,
- d'autre part, dans la multiplication et la dispersion des instances publiques qui devraient en assurer l'aménagement.

Plus fondamentalement, la médiocrité des espaces publics est due à l'absence d'une politique publique affirmée dans ce domaine. Il ne suffit pas que ce mot soit énoncé dans d'innombrables documents. Or, toute politique publique doit se fonder sur une base légale, qui en constitue le mandat donné aux collectivités. Cette base légale fait défaut, aucune des lois apparentées à ce sujet ne répondant à une vision un tant soit peu ambitieuse. Le sujet des espaces publics ne peut être simplement géré par la loi sur le domaine public, limitée à des notions juridiques, ni à la loi sur les routes, exclusivement technique, ni par la loi sur l'aménagement du territoire, de portée plus générale.

Pour fonder une politique publique des espaces publics, il ne suffit pas d'ajuster les instruments juridiques et techniques en place. Mais pour justifier la base légale qui manque aujourd'hui, il faut mettre en évidence le rôle fondamental que les espaces publics doivent jouer, aussi bien pour la vie politique et sociale que pour le bien-être et la sécurité des citoyens et des visiteurs de notre agglomération. Face à la sphère privée et à la sphère marchande, qui bénéficient de garanties et d'espaces dédiés, la sphère publique doit trouver dans les espaces publics le cadre de son exercice. La présente loi propose de fonder cette politique.

La question de la sécurité appelle un commentaire particulier. Qu'elle soit réelle ou seulement ressentie, l'insécurité dans les lieux et les espaces publics est en grande partie due à la perception qu'en ont les usagers. Plutôt que de multiplier les équipements de surveillance ou d'augmenter à outrance l'éclairage public, c'est à la conception même des espaces publics, à la qualité et à la simplicité de leur aménagement qu'il faut recourir.

L'une des questions importantes est la répartition des compétences entre l'Etat et les communes. Bien que l'Etat soit détenteur d'importantes parts de l'espace public, en particulier celui des routes cantonales et des abords des équipements publics qu'il construit, la majorité des espaces publics est en main communale et leur aménagement constitue l'une des prérogatives des communes. L'Etat exerce sur tous les projets son rôle de contrôle et de coordination dans le cadre des procédures d'autorisation de construire. Clairement développée sous l'angle du partenariat, la présente loi propose que l'Etat joue aussi un rôle de promotion et de stimulation de la qualité, notamment architecturale, des espaces publics. Parallèlement, la loi vise à ce que l'Etat assume mieux ses responsabilités dans les projets qui lui incombent en propre.

## **Commentaires par article**

### ***Art. 1 Définitions***

Cet article exprime d'abord le sens général qu'il faut donner à la politique d'aménagement des espaces publics, comme le développe l'introduction ci-dessus. En second lieu, il définit ce qu'il faut entendre concrètement par espaces publics. Cette notion englobe le domaine public de nature routière de l'Etat et des communes, tel que défini dans la loi sur le domaine public (L 1 05), tout en excluant évidemment les lacs et cours d'eau auxquels cette loi s'applique. En revanche les espaces publics au sens de la présente loi incorporent le domaine connexe, appartenant entre autres aux collectivités, parfois aux propriétaires privés, qui devraient également bénéficier d'un usage public. Les parcs publics en font partie, sous réserve de certaines restrictions, mais pas l'ensemble des zones de verdure, ni les forêts, dont l'accès public est pourtant garanti.

### ***Art. 2 Objectifs généraux***

Cet article précise d'abord que la politique des espaces publics s'applique à l'ensemble de ceux-ci, c'est-à-dire non seulement les places et les rues ayant un prestige particulier, mais tous les espaces d'usage quotidien. Il importe que les efforts d'aménagement portent aussi sur les lieux de moindre

importance, souvent négligés, encombrés et peu sûrs. Il est rappelé que tous ces lieux doivent répondre aux besoins essentiels de la population, en particulier à ceux des personnes plus exposées aux difficultés.

La seconde partie de cet article distingue les espaces publics existants, pour lesquels une politique patrimoniale doit être exercée, et les nouveaux espaces, qui doivent structurer les développements de l'urbanisation. Pour ceux-ci, des instruments appropriés doivent être mis en place dans le cadre d'un règlement d'application : chartes et plans de coordination, mécanismes de financement (taxe d'équipement), etc. L'un de ces instruments est instauré à l'article 7 du présent projet de loi.

### **Art. 3            Objectifs d'aménagement**

Cet article définit la mission principale de surveillance de l'Etat sur l'aménagement des espaces publics, en mettant en exergue leur qualité architecturale. En effet, face à la multiplicité des contraintes techniques et des interventions spécifiques à tel ou tel domaine, la base d'une bonne coordination devrait être dans la perception architecturale des lieux. Il est essentiel qu'*in fine* l'aménagement résulte d'un agencement rigoureux des composantes indispensables que sont les revêtements de sol, le mobilier urbain, l'éclairage public et, cas échéant, l'arborisation. Ce doit être le résultat d'un projet architectural.

Le même article met par ailleurs en évidence deux aspects particulièrement importants, qui nécessitent une action déterminée des pouvoirs publics :

- le dimensionnement correct des espaces pour les piétons et le confort de leur aménagement, étant rappelé que les règlements et normes techniques ne fixent que des dimensions minimales et qu'il convient la plupart du temps d'être plus généreux ;
- la nécessité de limiter l'encombrement de l'espace public par les signalisations de toutes sortes, qu'elles relèvent de la police de la circulation, de la signalisation ou de la publicité, dans la mesure où la confusion signalétique qui en résulte est perçue finalement comme une perte d'appropriation et une détérioration de la sécurité.

### **Art. 4            Mesures de coordination et de concertation**

Comme on l'aura compris, la piètre qualité des espaces publics provient de l'addition d'une multiplicité de contraintes et d'objets de toutes sortes, mais aussi de la démultiplication des instances administratives en charge. Par

rapport à de nombreuses grandes villes européennes, Genève souffre surtout d'un manque de culture architecturale dans ce domaine. Certainement ressenti, le besoin de coordination se traduit par un nombre excessif d'instances et surtout par un défaut de pilotage, qui aboutit au mieux, et ce n'est pas négligeable, à une coordination technique. Le projet de loi propose de simplifier ce système et de le placer sous une autorité suffisante, tout en laissant à un règlement d'application la tâche de le préciser.

En complément de ce devoir d'organisation administrative, cet article demande que les projets fassent l'objet d'une concertation avec les usagers, comme c'est aujourd'hui le cas de la plupart des projets d'aménagement.

Le même article propose enfin qu'une commission spécialisée soit appelée à se prononcer sur tous les projets d'aménagements de l'espace public. Ce type de procédure est déjà en vigueur dans d'autres cantons. On objectera que plusieurs commissions (architecture, urbanisme, monuments et sites) sont déjà instituées pour préavisier. Il est laissé au règlement d'application de la loi la mise en place de l'organisation propre à réunir les meilleures compétences sans alourdir le système en place.

#### **Art. 5** *Mesures de promotion et d'encouragement*

Le développement d'une politique des espaces publics ne dépend que partiellement d'aspects réglementaires. Le projet de loi se veut plutôt un instrument de promotion. Tout en instaurant des procédures visant à garantir la qualité des projets, il donne à l'Etat la mission de stimuler et d'encourager les projets. Deux leviers d'action particuliers sont précisés :

- le développement des compétences, tant au sein de l'administration qu'auprès des professionnels, par exemple par l'organisation de séminaires et de visite, mais aussi par une attention à l'enseignement délivré par les Hautes Ecoles ;
- l'instauration d'un prix récompensant, tous les deux ans, une réalisation jugée exemplaire dans le canton, moyen de promotion déjà éprouvé en Suisse et à l'étranger.

#### **Art. 6** *Projets des communes*

L'aménagement du domaine public qui leur appartient reste une des compétences importantes des communes. Plusieurs d'entre elles ont de bonnes réalisations à leur actif. L'Etat n'a pas à se substituer à elles, mais la loi lui demande de renforcer son rôle de stimulation et de surveillance, conformément aux objectifs d'une nouvelle politique des espaces publics.

Le règlement d'application précisera dans quelles circonstances et sous quelles conditions une participation financière de l'Etat aux projets communaux est envisageable.

### **Art. 7**            ***Fonds d'espaces publics***

Dans la pratique actuelle, les espaces publics et espaces privés ouverts au public sont aménagés au fur et à mesure de la réalisation des plans localisés de quartier. Les communes et les promoteurs privés interviennent souvent de manière décalée dans le temps, avec pour résultat des espaces éparpillés, sans cohérence et parfois en attente de réalisation.

Pour garantir la cohérence et la coordination, il est proposé de créer un fonds d'espaces publics, à l'instar du fonds d'équipement consacré à la réalisation des voies d'accès et d'infrastructures prévus dans les plans localisés de quartier. Ce fonds sera alimenté par tout ou partie du budget prévu pour les aménagements extérieurs dans les plans financiers des constructions situées dans les plans localisés.

Le fonds sera utilisé par les communes selon une vision d'ensemble des espaces publics et privés ouverts au public, par servitude ou convention, sur leur territoire. Le règlement d'application de la loi en précisera le fonctionnement.

### **Art. 8**            ***Projets de l'Etat***

Dans la politique des espaces publics, l'Etat n'intervient pas seulement comme organe de stimulation et de contrôle des projets émanant d'autres instances, en particulier des communes, il est aussi maître de l'ouvrage de nombreux projets touchant aux espaces publics, que ce soit sur son propre domaine public, ou en accompagnement de ses projets d'équipements et d'infrastructures. Il importe que les projets de l'Etat répondent eux aussi aux objectifs de la loi et qu'ils soient exemplaires sur le plan de la qualité. Les moyens financiers nécessaires doivent y être alloués dans le cadre des projets, sans que cela implique la démesure.

### **Art. 9**            ***Collaboration avec le secteur privé***

Ce dernier article met d'abord l'accent sur les devoirs de coordination entre opérations publiques et domaine privé adjacent. Il prévoit une efficacité accrue lorsque cette coordination fait défaut.

La question de la participation des instances privées à l'aménagement des espaces publics est débattue. Certains exemples suisses montrent que des

solutions intéressantes peuvent être trouvées dans l'intérêt de toutes les parties, en particulier lors de la création d'espaces publics sur des fonds restant en main privée. Le projet de loi prévoit un partenariat dans ce genre de situation. Il donne aussi la possibilité d'appeler une contribution privée à des aménagements publics, par exemple lorsque ceux-ci contribuent à l'attractivité commerciale d'une entreprise. On pense en particulier aux abords de surfaces commerciales, où divers aménagements complémentaires sont souvent requis.

### ***Art. 10 Application***

La politique des espaces publics, transversale à plusieurs domaines (aménagement et urbanisme, mobilité, police des constructions, travaux publics, protection du patrimoine, protection du paysage, etc.) doit être placée sous la responsabilité du département en charge de l'aménagement du territoire. Elle devrait être pilotée par la direction générale de l'aménagement du territoire. Dotée de la structure et des moyens nécessaires, celle-ci sera apte à suivre la planification et l'élaboration des projets tout au long du processus, depuis les plans directeurs communaux jusqu'à l'examen des demandes d'autorisation de construire, en passant par l'établissement des plans localisés de quartier. Cette mission devra être inscrite formellement dans le catalogue des missions de l'Etat (Ge Pilote).

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de réserver un bon accueil à ce projet de loi.