

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°62

FEVRIER 2013

AUDIT DE LEGALITE ET DE GESTION

OFFICE DE L'URBANISME

**ETABLISSEMENT ET ADOPTION DES PLANS
LOCALISES DE QUARTIER (PLQ) - OCTROI DES
AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE POUR DU
LOGEMENT COLLECTIF NEUF**

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes,
- le secrétariat général de l'Assemblée constituante.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus lors de ses contrôles.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3

tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99

<http://www.cdc-ge.ch>

SYNTHESE

Par autosaisine, la Cour a examiné les processus encadrant la production de logements collectifs neufs, soit principalement l'établissement et l'adoption d'un plan localisé de quartier (PLQ) et la délivrance au propriétaire de l'autorisation de construire l'immeuble projeté.

En effet, ces processus comportent des risques importants du point de vue :

- opérationnel, en raison du nombre d'acteurs intervenant dans les processus en cause (services de l'administration cantonale, communes, etc.) ;
- de la conformité des décisions, en raison de la complexité des exigences légales et du manque d'harmonisation entre elles, ce qui laisse une grande marge d'appréciation aux services en charge de leur application.

En conséquence, la Cour a analysé les processus liés à l'établissement et l'adoption des PLQ ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf sous l'angle de l'efficacité (bon emploi des fonds publics) et de la conformité avec les bases légales et réglementaires (légalité).

Concernant la **gouvernance en matière de PLQ**, il ressort de l'audit que la concertation n'est pas encore systématique et suffisamment formalisée, ce qui peut engendrer un manque de confiance entre les acteurs concernés (propriétaires, communes, etc.).

La Cour relève également que l'information et la communication entre l'administration cantonale et les communes ne sont pas adéquates (p. ex. absence de document de référence détaillant le cadre dans lequel doit s'inscrire le préavis de la commune, de fiche récapitulative des analyses déjà effectuées par les différentes instances de préavis et aux choix en découlant). Il en résulte que les communes effectuent parfois à double certains contrôles de conformité par défaut d'information.

En outre, l'absence au niveau politique d'orientations et de décisions claires quant à la gestion des priorités à accorder aux différentes politiques publiques en concurrence (ex : énergie, environnement, protection du patrimoine, logement, etc.) engendre les principales faiblesses suivantes :

- a. Des demandes formulées par les services préavisateurs sous l'angle d'une seule politique publique, sans prise en compte suffisante de leur impact financier, en particulier sur la politique du logement (travail en silo).
- b. Un ralentissement aussi bien du processus d'adoption d'un PLQ que du processus de délivrance de l'autorisation de construire définitive.
- c. Des divergences dans la coordination. En effet, les services en charge d'un domaine déterminé, tel que l'énergie, le patrimoine, la mobilité, l'environnement ou le logement formulent des demandes qui peuvent infirmer celles d'autres services.
- d. Un risque de mauvaises décisions du fait de l'absence de cohérence d'ensemble.

La Cour relève que la pratique actuelle en matière **d'élaboration et d'adoption d'un PLQ**, présente des inefficiences puisque son contenu dépasse largement les éléments de base prévus par la réglementation et la jurisprudence applicables. Ce niveau de détail amène à figer trop tôt l'organisation d'un quartier alors qu'en amont des points importants (comme la maîtrise du foncier, les types de logements, le mélange des affectations, le concept énergétique) sont encore en suspens. Il oblige également les instances de préavis à traiter des points relevant de l'architecture, qui seront repris au stade de l'octroi de l'autorisation de construire.

Par ailleurs, la Cour observe que les propriétaires des parcelles comprises dans le périmètre du PLQ ne sont pas suffisamment pris en compte dans la phase d'élaboration, ce qui peut générer plus d'oppositions par la suite, et engendrer un problème de phasage voire des retards dans la réalisation des constructions prévues.

La Cour relève que **les bases légales** ayant un effet sur la production de logements se superposent sans dégager une systématique lisible, engendrant ainsi une très grande complexité à laquelle la pratique administrative a dû s'adapter. Ceci a notamment comme conséquence d'allonger le processus d'adoption des PLQ et d'être un frein potentiel à l'entrée de nouveaux acteurs, en particulier en provenance d'autres cantons.

Sous l'angle de **la gouvernance en matière d'autorisations de construire**, la Cour constate une mobilisation importante des ressources sur des autorisations concernant des travaux de peu d'importance (ex : piscine, véranda, etc.). Par ailleurs, le processus de récolte des préavis pour les autorisations de construire définitives présente des tâches redondantes et ne permet pas toujours de tenir les délais (p. ex. il existe trois instances distinctes pouvant statuer sur la distance à respecter pour les constructions à proximité d'une forêt ; l'organisation interne de certaines instances de préavis ne permet pas de tenir le délai de 30 jours tel que prescrit dans la loi).

Relativement à **l'octroi des autorisations de construire**, la Cour observe notamment que la formalisation des processus et procédures n'est pas encore achevée. De plus, les documents ne sont pas conservés dans un recueil unique et systématique. Ainsi, chaque région de la direction des autorisations de construire peut avoir ses propres spécificités et méthodes de travail, ce qui ne permet notamment pas de garantir une pratique constante dans le traitement des dossiers.

En raison notamment du périmètre de l'audit, la Cour s'est intéressée plus particulièrement au **préavis de l'office du logement (OLO)**. Il en ressort que l'absence d'orientation et de décisions claires en matière de conflits d'objectifs entre politiques publiques concurrentes laisse à l'OLO la responsabilité d'effectuer les arbitrages nécessaires, et d'exercer un très large pouvoir d'appréciation quant aux coûts admissibles dans les plans financiers. De manière plus générale, la Cour relève que l'utilisation du plan financier officiel de l'OLO comme un outil de négociation est de nature à allonger les délais et ne permet pas nécessairement de faire baisser les coûts.

Au terme de cet audit, **la Cour a émis 17 recommandations** visant à agir tant sur les bases légales en vigueur que sur la gouvernance, l'organisation et l'amélioration des processus par les diverses instances concernées. Il s'agirait principalement : d'améliorer la concertation avec les différentes parties prenantes ; d'établir un processus d'arbitrage entre politiques publiques concurrentes ; de réduire le contenu du PLQ en écartant notamment les aspects ayant trait au domaine de l'architecture ainsi que de simplifier les bases légales et les processus (p. ex. désassujettir certains objets, transférer des responsabilités vers les mandataires notamment dans le cadre du préavis de l'OLO).

En conclusion, il ressort qu'une amélioration substantielle des délais d'élaboration et d'adoption des PLQ ainsi que des délais relatifs à l'octroi des autorisations de construire ne pourra être réalisée qu'en agissant sur l'ensemble des axes identifiés par la Cour et avec une volonté politique forte de faire adhérer la majorité des parties intéressées aux mesures prises à cette fin.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. A cette fin, elle a invité le DU à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 7, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

La Cour souligne l'adhésion du département aux 17 recommandations émises. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par le DU qui a affiché sa volonté d'apporter les améliorations recommandées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIERES

Liste des principales abréviations utilisées	8
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	10
2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT	13
3. CONTEXTE GENERAL	16
3.1. Bases légales en vigueur	16
3.1.1. Planification directrice et aménagement du territoire	16
3.1.2. Autorisations de construire	21
3.1.3. Autres bases légales en matière de construction de logements collectifs	23
3.2. Principaux acteurs	24
3.2.1. Office de l'urbanisme (OU)	24
3.2.2. La direction des plans d'affectation et requêtes (PAR)	26
3.2.3. La direction des autorisations de construire (DAC)	28
3.2.4. Les instances de préavis	29
3.2.5. L'office du logement (OLO)	30
3.2.6. Les communes	32
3.2.7. Plan simplifié d'aménagement du territoire à Genève	33
3.3. Outils informatiques	34
3.3.1. L'application métier « Suivi administratif des dossiers – SAD »	34
3.3.2. L'application métier « Synthurba » (Synthèse Urbanisation)	34
3.3.3. Projet P8	35
3.4. Description des processus métiers	35
3.4.1. Elaboration et adoption d'un plan localisé de quartier (PLQ)	35
3.4.2. Octroi d'une autorisation de construire	37
3.5. Chiffres-clés	39
3.5.1. Direction des plans d'affectation et requêtes (PAR)	39
3.5.2. Direction des autorisations de construire (DAC)	41
4. ANALYSE – Les plans localisés de quartier	42
4.1. Gouvernance	42
4.1.1. Contexte	42
4.1.2. Constats	43
4.1.3. Risques découlant des constats	45
4.1.4. Recommandations	45
4.1.5. Autres pratiques cantonales	47
4.1.6. Observations <i>de l'audit</i>	47
4.2. Processus d'élaboration et d'adoption d'un PLQ	51
4.2.1. Contexte	51
4.2.2. Constats	52
4.2.3. Risques découlant des constats	54
4.2.4. Recommandations	54
4.2.5. Autres pratiques cantonales	55
4.2.6. Observations <i>de l'audit</i>	56
4.3. Principales problématiques légales	58
4.3.1. Contexte	58
4.3.2. Constats	58
4.3.3. Risques découlant des constats	59
4.3.4. Recommandations	59
4.3.5. Observations <i>de l'audit</i>	60
5. ANALYSE – Les autorisations de construire	61
5.1. Gouvernance	61
5.1.1. Contexte	61
5.1.2. Constats	62
5.1.3. Risques découlant des constats	62

5.1.4.	Recommandations.....	62
5.1.5.	Observations <i>de l'audit</i>	63
5.2.	Processus des autorisations de construire	64
5.2.1.	Contexte	64
5.2.2.	Constats.....	66
5.2.3.	Risques découlant des constats	67
5.2.4.	Recommandations.....	67
5.2.5.	Observations <i>de l'audit</i>	67
5.3.	Préavis de l'office du logement dans le cadre des autorisations de construire	69
5.3.1.	Liminaire	69
5.3.2.	Contexte	69
5.3.3.	Constats.....	72
5.3.4.	Risques découlant des constats	73
5.3.5.	Recommandations.....	73
5.3.6.	Observations <i>de l'audit</i>	74
6.	CONCLUSION	76
7.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	77
8.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES.....	82
9.	DIVERS.....	84
9.1.	Glossaire des risques	84
9.2.	Remerciements	86

Liste des principales abréviations utilisées

DAC	Direction des autorisations de construire
DIME	Département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (anciennement département de l'intérieur et de la mobilité et département du territoire)
DC	Demande complémentaire en autorisation de construire
DP	Demande préalable
DD	Demande définitive en autorisation de construire
DR	Demande de renseignement
DU	Département de l'urbanisme (anciennement département des constructions et technologies de l'information)
FAO	Feuille d'avis officielle
HBM	Habitation bon marché
IUS	Indice d'utilisation du sol
LaLAT	Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LDTR	Loi sur les démolitions, transformations et rénovation
LExt	Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités
LCI	Loi sur les constructions et les installations diverses
LGL	Loi générale sur le logement et la protection des locataires
LGZD	Loi générale sur les zones de développement
LGZDI	Loi générale sur les zones de développement industriel
LUP	Loi pour la construction de logements d'utilité publique
OLO	Office du logement
OU	Office de l'urbanisme
PAR	Direction des Plan d'affectation et requêtes
PDC	Plan directeur cantonal
PDL	Plan directeur localisé
PLA	Plan localisé agricole
PLQ	Plan localisé de quartier
RGZD	Règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement
RCI	Règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses

RGL	Règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires
RUP	Règlement d'exécution de la loi pour la construction de logements d'utilité publique
MZ	Modification de zone

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans le cadre de son analyse des secteurs d'activité des collectivités publiques présentant des risques inhérents importants, la Cour des comptes a en particulier porté son attention sur les prestations publiques dans le domaine du logement. La Cour a planifié un certain nombre d'interventions dans ce domaine, en coordination avec les autres instances de contrôle communal ou cantonal déjà actives sur cette problématique.

Un premier axe de contrôle a concerné ainsi la gestion des parcs immobiliers des entités publiques, notamment sous l'angle des processus de sélection des locataires, de fixation des loyers ou d'attribution des travaux d'entretien. Au cours des années écoulées, la Cour a réalisé plusieurs audits traitant de cette thématique¹.

Dans ce contexte, la Cour a été amenée à s'intéresser plus en amont aux processus encadrant la production de logements collectifs neufs, dans la mesure où il s'agit d'une thématique particulièrement sensible à Genève. En application de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire, les étapes décisives précédant la réalisation de logements collectifs neufs sont les suivantes :

- l'établissement et l'adoption d'un plan localisé de quartier (PLQ) lorsque le projet de construction se situe en dehors des zones ordinaires, déjà urbanisées, ou dans des périmètres de transformation urbaine ; les PLQ sont des plans d'affectation de détail, opposables aux particuliers ;
- la délivrance au propriétaire de l'autorisation de construire l'immeuble projeté. A Genève, les autorisations de construire pour du logement collectif neuf sont notamment régies par la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI) et son règlement d'application (RCI). Elles font intervenir un grand nombre d'acteurs (départements de l'administration cantonale, communes, etc.).

Dans ce cadre, la Cour relève que les processus d'établissement et d'adoption des plans localisés de quartier (PLQ) ainsi que d'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf ont un impact direct sur la politique de production de logements collectifs neufs. Ils comportent donc des risques importants, qui se situent au niveau :

- opérationnel, en raison du nombre d'acteurs intervenant dans les processus d'adoption des PLQ et d'octroi des autorisations de construire ;
- de la conformité, en raison de la complexité légale et du manque d'harmonisation entre les différentes lois, ce qui laisse une grande marge d'appréciation aux services en charge de leur application.

¹ Audit de gestion relatif aux locaux administratifs, 18 décembre 2008 ; Lettre de non-entrée en matière relative à de possibles loyers de faveur attribués par le service immobilier d'une institution cantonale de droit public, 30 septembre 2008 ; Audit de légalité et de gestion relatif à la fondation pour la construction d'habitations à loyers modérés de la Ville de Carouge (FHLM), 28 juin 2011 ; Audit de légalité et de gestion relatif à la Fondation du Vieux-Carouge, 28 juin 2011 ; Audit de gestion et de légalité relatif à la gestion du parc immobilier de la CIA et CEH, 9 février 2012 ; Audit de légalité et de gestion de la Gérance immobilière municipale (GIM), 14 décembre 2012.

Le présent audit a ainsi pour objectif d'analyser les processus liés à l'établissement et l'adoption des PLQ ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf sous l'angle de l'efficacité (bon emploi des fonds publics) et de la conformité avec les bases légales et réglementaires (légalité).

A cet effet, la Cour a plus particulièrement examiné :

- la gouvernance, le processus d'adoption et les principales problématiques légales liés au processus d'adoption des PLQ pour du logement collectif neuf ;
- la gouvernance, le processus d'octroi et l'intervention de l'Office du Logement (OLO) liés aux autorisations de construire pour du logement collectif neuf.

Dès lors que l'article 174a al. 1 de la Constitution genevoise (Cst-GE, A 2 00) précise que la gestion de l'Etat doit être économe et efficace, que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al.1 LICC, D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques et d'entités privées subventionnées, la Cour est compétente (art. 1 al.2 LICC).

Par lettre du 15 novembre 2011 adressée à M. Muller, conseiller d'Etat alors en charge du département de l'urbanisme (DU), la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de gestion et de légalité portant sur les processus précités.

La Cour a notamment décidé de ne pas inclure dans son analyse les points suivants :

- les PLQ découlant de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (LExt) ou de la loi générale sur les zones de développement industriel (LGZDI) ;
- l'audit détaillé des instances de préavis ;
- l'audit informatique des applications métiers ;
- l'audit des diverses taxes liées à la construction de logements (taxe d'équipement, etc.).

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports de l'Inspection Cantonale des Finances, rapports de la Commission de Contrôle de Gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

En particulier, il convient de noter que les mesures suivantes ont été inscrites dans le plan de mesures P1 du Conseil d'Etat en date du 19 septembre 2007 :

- Mesure n° 71 : Responsabiliser les mandataires dans les procédures d'autorisation de construire.
- Mesure n° 72 : Simplifier et accélérer les procédures en matière d'autorisation de construire.

La Cour a également pris connaissance du rapport de la Commission d'évaluation des politiques publiques de janvier 1997 ayant pour objet l'évaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement. La Cour précise au tableau comparatif présenté au [chapitre 8](#) les constatations faites par les différentes instances. Le cas échéant, la Cour a indiqué l'origine de celles ayant servi de base aux constats et recommandations contenus dans le présent rapport.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection cantonale des finances et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit entre le 15 novembre 2011 et le 21 novembre 2012 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, de l'examen de plusieurs échantillons de dossiers, d'avis d'experts ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- l'ancien ainsi que l'actuel secrétaire général du DU ;
- la directrice générale ainsi que différents collaborateurs de l'OU ;
- le directeur ainsi que différents collaborateurs de la direction des plans d'affectation et requêtes (PAR) ;
- la directrice ainsi que différents collaborateurs de la DAC.

La Cour a également rencontré les maires ou responsables des services d'urbanisme d'un échantillon représentatif de 5 communes en tant qu'instance de préavis intervenant dans les processus d'adoption des PLQ et d'octroi d'autorisation de construire. La sélection s'est principalement axée sur le critère de durée d'élaboration et d'adoption du PLQ. Les cinq communes retenues sont les suivantes :

- Chêne-Bougeries ;
- Collonge-Bellerive ;
- Cologny ;
- Lancy ;
- Meyrin.

De même, la Cour a rencontré 4 services intervenant régulièrement en tant qu'instances de préavis importantes dans les processus d'adoption des PLQ et d'octroi des autorisations de construire :

- la direction générale de la mobilité (DGM) ;
- la direction générale de la nature et du paysage (DGNP) ;
- l'Office du Logement (OLO) ;
- le service cantonal de l'Énergie (ScanE).

Relativement à l'examen des dossiers, les échantillons retenus par la Cour (couvrant la période du 1^{er} janvier 2005 au 28 février 2012) ont porté sur 20 dossiers de PLQ, 18 dossiers de demandes définitives d'autorisations de construire (DD), 4 **demandes de renseignements (DR)** et 2 **demandes préalables (DP)**. **La sélection s'est principalement axée sur le critère de la durée de traitement des dossiers (jusqu'à l'adoption du PLQ ou l'octroi de l'autorisation de construire).**

Relativement aux expertises externes, la Cour a fait appel à trois mandataires afin d'analyser :

- le contexte légal et ses éventuelles problématiques liées à l'adoption des PLQ et l'octroi d'autorisations de construire ;
- le PLQ et son contenu tel qu'utilisé à Genève ;
- l'activité de l'OLO en tant qu'instance de préavis.

Une partie des analyses et conclusions des mandataires externes est reprise dans le présent rapport qui les reprend sans faire l'objet de citations expresses.

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quelles sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. A ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audit.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 9.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 7 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1. Bases légales en vigueur

3.1.1. Planification directrice et aménagement du territoire

Afin de mieux comprendre la place du PLQ parmi les instruments légaux fixant le cadre du développement urbain, et donc de la construction de logements collectifs, il convient de présenter dans leurs grandes lignes les bases légales et réglementaires fédérales et cantonales relatives à la planification et à l'aménagement du territoire.

Législation fédérale

L'article 75, alinéa 1, de la Constitution précise que « *la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire* ».

Outre la délimitation des compétences respectives de la Confédération et des cantons, cette disposition constitutionnelle assigne deux objectifs principaux à l'aménagement du territoire :

- éviter le gaspillage du sol par un régime d'affectation de celui-ci s'étendant à tout le territoire et fixant une stricte séparation entre les terrains à bâtir et les terrains inconstructibles ;
- répartir de façon rationnelle les différents usages du sol par la coordination des mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire.

Au niveau fédéral, ces objectifs sont concrétisés par la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT – RS 700), complétée par l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT – RS 700.1). La législation fédérale précise en particulier la nature et le contenu des plans d'aménagement dont doivent se doter les cantons. Le système est organisé de manière pyramidale, et chaque instrument de planification remplit une fonction spécifique :

- Le **plan directeur cantonal** doit préciser le cours que devrait suivre l'aménagement du territoire cantonal, la façon dont il prévoit de coordonner les différentes activités, ainsi que l'ordre de priorité envisagé. Il a force obligatoire pour les autorités (Canton, communes, etc) ;
- Les **plans d'affectation**, qui doivent concorder avec les plans directeurs, règlent le mode d'utilisation du sol de façon contraignante pour les propriétaires. Il leur appartient de délimiter en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger, puis de déterminer plus en détail l'affectation de chaque parcelle ;
- Dans les zones à bâtir, **l'autorisation de construire** a alors pour fonction de concrétiser le plan d'affectation de cas en cas, et de vérifier la conformité des projets à l'affectation prévue ainsi qu'aux normes de la zone concernée.

Législation cantonale

A Genève, c'est principalement la Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT – L 1 30) qui concrétise les principes de la LAT. Le législateur cantonal y a intégré en particulier la réglementation préexistante relative aux zones ordinaires.

La base légale genevoise comprend un nombre important d'instruments d'aménagement du territoire, que l'on peut distinguer selon qu'ils sont des instruments traditionnels de l'aménagement du territoire, que l'on retrouve relativement uniformément en Suisse (plan directeur cantonal, plan d'affectation général, plan d'affectation spécial), ou des instruments typiquement genevois, non envisagés par la législateur fédéral lorsqu'il a édicté la LAT mais qui se conforment au cadre légal du droit fédéral (plan directeur localisé, plan d'utilisation du sol). Le fait que la matière soit régie par de nombreux textes légaux, dont la structure n'a pas été harmonisée, n'en facilite pas la présentation².

A noter que la nouvelle constitution genevoise indique à l'article 179³ :

« 1 Le plan directeur cantonal prévoit la mise à disposition en suffisance de terrains constructibles et une densification adéquate.

2 La réglementation en matière de déclassement, de construction, de transformation et de rénovation prévoit des procédures simples permettant la réalisation rapide de projets.

3 La recherche de solutions de constructions économes en énergie est encouragée.

4 L'Etat mène une politique active d'acquisition de terrains, notamment en vue d'y construire des logements d'utilité publique par des institutions de droit public ou sans but lucratif, telles que les coopératives d'habitation. »

Planification directrice

Selon la LAT, le plan directeur cantonal (PDC) a donc pour fonction de désigner les parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture, qui sont dignes d'être protégées s'agissant de leur valeur ou de leur beauté, qui ont une fonction écologique, qui ont une importance pour le délassement ou qui sont gravement menacées par des forces naturelles ou des nuisances. Il doit définir au moins la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité ainsi que l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre.

L'article 3 LaLAT reprend ces éléments dans sa définition du contenu du PDC en insistant sur la dimension de coordination avec les régions limitrophes ainsi que sur la prise en compte des facteurs de protection de l'environnement.

² Les lois antérieures réglementant spécifiquement les mécanismes de développement de l'urbanisation (Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou des localités du 9 mars 1929 (LExt – L 1 40) ; Loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD – L 1 35)), ou d'encouragement à la construction de logements collectifs (Loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977, LGL – L 4 05) ont été conservées pour l'essentiel.

³ Le 14 octobre 2012, le peuple genevois a accepté par 54.1% la nouvelle constitution. Il incombera au Conseil d'Etat, avec le Grand Conseil, d'adapter la législation cantonale actuelle dans un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution prévue le 1er juin 2013.

Le PDC 2015 actuellement en vigueur a été adopté par le Grand Conseil en 2001 et a fait l'objet de deux mises à jour partielles en 2006 et 2010. Il fait actuellement l'objet d'une révision approfondie, dans le cadre de laquelle un premier projet de Plan directeur 2030 a été mis à l'enquête publique en 2011. Une nouvelle version prenant en compte les observations formulées au cours de l'enquête publique est en cours de préparation.

Le projet de PDC 2030 prend en compte les orientations pour le développement futur à l'échelle de la région, telles que formalisées dans le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Celui-ci est une convention liant les entités publiques concernées des cantons de Vaud, de Genève et de la France voisine. Il « rassemble 208 communes - soit près de 860'000 habitants et 403'000 emplois - pour un défi commun: donner vie à une agglomération transfrontalière franco-suisse. L'urbanisation, la mobilité, le logement, l'économie, la formation, l'environnement, l'agriculture, la santé, le social et la culture sont les thèmes de travail du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. [...]. Sur la base du Schéma d'agglomération établi en 2007, des études locales réalisées depuis (études test, plans de synthèse sur les PACA, les Lignes Directrices), de diverses études thématiques et des planifications de chaque collectivité, il s'est agi d'établir un projet territorial adapté, prévoyant à l'horizon 2030 une organisation durable de l'aménagement de l'agglomération. L'objectif est de concrétiser l'accueil de 200'000 habitants supplémentaires et 100'000 emplois dans une agglomération compacte, verte et multipolaire, avec une répartition équilibrée entre les différents territoires de l'agglomération pour le logement et pour l'économie. [...]. En mai 2012, un nouveau nom a été donné au projet d'agglomération franco-valdo-genevois qui est devenu le Grand Genève.⁴ » Dans le prolongement de la charte signée en 2007, la nouvelle charte a été signée en juin 2012.

Les plans directeurs localisés (PDL) sont une création genevoise (art.10 LaLAT). Ils doivent être compatibles avec le plan directeur cantonal et fixent les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie d'une ou plusieurs communes. On distingue deux catégories de PDL : le plan directeur communal (PDCOM), qui est un instrument communal obligatoire (sauf pour les communes de moins de 1000 habitants), et le plan directeur de quartier (PDQ). Les PDQ sont facultatifs sauf pour les périmètres d'aménagement coordonnés (PAC) prévus par le PDC.

Démarche d'affectation du sol

La démarche d'affectation a pour objectif de régler de manière contraignante l'utilisation du sol. Ce processus s'effectue tout d'abord de manière générale par la détermination des plans de zone, qui délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. La planification d'affectation se fait ensuite de manière spécifique à l'échelle d'un périmètre déterminé d'un quartier ou d'un projet.

Les plans d'affectation sont le premier objet de recours possible une fois la planification directrice établie.

A Genève, l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal est fixée par des plans de zones (art. 12 al.1 LaLAT). On en distingue trois types : les zones ordinaires, les zones de développement et les zones protégées.

Les plans d'affectation de détail sont principalement les PLQ, prévus par la LExt, la LGZD et la LGZDI. La Cour concentrera ici sa présentation, au vu du périmètre

⁴ http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/projet_agglomeration-877.html

de son audit sur la LGZD et laissera de côté la LGZDI ainsi que les zones ordinaires dans lesquelles le recours à un PLQ selon la LExt est désormais plus rare.

PLQ en zone de développement

Dans le cadre du système des zones de développement, le Grand Conseil adopte une modification de limite de zones qui a pour effet que la nouvelle zone se superpose à la zone initiale. Des projets de construction peuvent – doivent – ainsi se réaliser selon les normes de la zone qui s'est superposée à la zone initiale. A cette fin, la loi exige que le projet soit formalisé dans un PLQ qui en fixe les éléments essentiels, notamment le périmètre d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire ainsi que les éléments de base du programme d'équipement (art. 3 al.1 LGZD). Il peut également indiquer les remaniements parcellaires nécessaires à l'exécution du plan (art. 3 al.3 LGZD).

Le projet de PLQ est soumis à enquête publique pendant 30 jours. A l'issue de l'enquête, la commune se voit transmettre les observations et doit rendre son préavis sous la forme d'une délibération du Conseil municipal dans un délai de 45 jours. Son silence vaut approbation. Suivant les observations recueillies et la teneur du préavis communal, le projet de PLQ peut faire l'objet de modifications, mais seules les modifications essentielles nécessitent l'engagement d'une nouvelle procédure (art. 6 LGZD). Le projet fait ensuite l'objet de la procédure d'opposition qui dure 30 jours et dans laquelle toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le PLQ⁵ peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat (art. 6 LGZD). Le Conseil d'Etat doit statuer sur les oppositions en principe dans un délai de 60 jours après la fin de la procédure d'opposition (art. 6 al.9 LGZD). Le recours à la Chambre administrative est ouvert contre l'adoption du plan par le Conseil d'Etat (art. 6 al.11 LGZD).

PLQ et politique du logement

S'agissant des périmètres affectés aux logements, la LGZD conditionne les projets de PLQ selon les normes de développement, lesquelles permettent une densification, à la présence qualitative et quantitative de logements dans le périmètre considéré. En premier lieu, le plan contient le détail des logements destinés à la location, des logements destinés à la vente et des bâtiments commerciaux et artisanaux (art. 5 al.1 LGZD). Les prix et les loyers de ces bâtiments sont soumis à un contrôle de l'Etat pendant une durée de 10 ans (art. 5 al.3 LGZD). En deuxième lieu, depuis l'entrée en vigueur des logements d'utilité publique (LUP) en juillet 2007, la LGZD fixe le pourcentage de logements sociaux, respectivement d'utilité publique, dans le périmètre des plans. Celui-ci varie en fonction de la zone de base à laquelle la zone de développement s'est superposée, respectivement selon la date de la modification des limites de zones.

⁵ Selon l'art. 60 LPA, « ont qualité pour recourir a) les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée ; b) toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée ; (...) e) les autorités, personnes et organisations auxquelles la loi reconnaît le droit de recourir. »

Quant à l'art. 35 al. 3 LaLAT, il précise que « les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de 3 ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir ».

L'assujettissement au régime du contrôle par le biais du taux d'occupation et du taux d'effort est illimité, ou dure au moins 50 ans.

L'article 4A LGZD prévoit soit l'affectation d'une portion déterminée des constructions à du logement d'intérêt général, soit une cession à la collectivité publique d'une partie du terrain aux fins de construction de logements d'utilité publique.

A noter qu'avant l'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition légale, la répartition entre logements sociaux et logements en propriété découlait d'une pratique administrative, qui imposait 2/3 de logements sociaux (au sens de la LGL) et 1/3 de logements en PPE.

Lorsque le PLQ couvre un périmètre appartenant à différents propriétaires, le Conseil d'Etat doit fixer en pratique un taux moyen pour les droits à bâtir sur l'ensemble du périmètre afin d'assurer la péréquation des droits à bâtir sur tous les terrains⁶. Sauf dispositions contraires du PLQ, chaque parcelle ou partie de parcelle comprise à l'intérieur du périmètre du plan bénéficie d'un droit à bâtir équivalent à cet indice⁷. Dans ce cas, cela permet à chaque propriétaire de recevoir les mêmes droits sur son terrain ou sur un ou plusieurs autres terrains de même que cela élimine les inégalités entre propriétaires dont les terrains sont, par exemple, affectés à des équipements publics.

La LGZD ne prévoit pas de péréquation des frais d'infrastructure au-delà du mécanisme de la taxe d'équipement⁸.

Le Conseil d'Etat peut imposer un remaniement parcellaire dans la mesure où les droits à bâtir sont répartis équitablement entre les propriétaires concernés ou sur la base d'un accord conclu entre eux (art. 4 al.4 LGZD). Ceci peut permettre dans certains cas d'engager la réalisation d'un projet par étapes alors même que tous les propriétaires ne sont en l'état pas déterminés à construire. Toutefois, selon les conditions géographiques du projet, celui-ci peut demeurer bloqué lorsque des barres d'immeubles appartiennent à différents propriétaires. En effet, la LGZD ne prévoit pas de déclaration d'utilité publique pour l'exécution du remembrement, de sorte que l'exécution de celui-ci ne peut être réglée qu'au stade de l'autorisation de construire, ce qui suppose nécessairement la volonté des propriétaires concernés. A défaut, le projet est bloqué.

L'autorité cantonale dispose de certains moyens d'action en cas de blocage du projet, à savoir la levée des servitudes de restriction de bâtir, voire, théoriquement, la mise en œuvre forcée du plan par la voie d'expropriation. A noter qu'il s'agit de moyens importants à mettre en œuvre dans la mesure où ils affectent directement le droit de propriété des personnes concernées (art. 26 Cst.).

Il convient de relever que la LGZD prévoit plusieurs moyens d'accélérer ou d'alléger les procédures. Ainsi, le projet de PLQ peut être mis à l'enquête simultanément à la modification des limites de zones créant la zone de développement lorsqu'il se situe à l'intérieur du périmètre de la MZ (art. 6 al. 12 LGZD). Il est également possible de renoncer à l'établissement d'un PLQ dans des cas où il ne se justifierait pas, soit que la zone ne s'y prête pas (périmètres de développement de la 5^e zone résidentielle ; zone de développement affectée à de

⁶ ATF P 1316/1987, du 21.09.1988

⁷ Art. 1 al. 1 de l'Annexe au règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement, du 20 décembre 1978 (RSG L 1.35.04 ; RGZD2)

⁸ Audit de légalité et de gestion relatif à la taxe d'équipement, 10 octobre 2012.

l'équipement public, quartiers de développement déjà fortement urbanisés) soit que d'autres instruments définissent déjà l'aménagement de la zone (projets de constructions ou installations conformes à des plans directeurs de quartier indiquant l'aménagement souhaité ; projets de constructions ou installations conformes au 1^{er} prix d'un concours d'urbanisme et d'architecture réalisé en application de la norme SIA⁹ applicable, sur la base d'un cahier des charges accepté par le département).

La LGZD permet également que le projet soumis à l'autorisation de construire diffère du plan, sans pour autant exiger la modification de celui-ci, en cas de modifications d'ordre technique ou de motifs d'intérêt général (art. 3 al. 4 LGZD). Dans ce contexte, il est admis que l'augmentation du volume bâti de 10% récompensant le haut standard énergétique d'un bâtiment n'implique pas de modification du plan. En revanche, le changement de destination des surfaces à bâtir est considéré comme une modification substantielle du plan ; il en va ainsi également, en dépit de l'intérêt public poursuivi, lorsque le changement d'affectation concerne des bureaux transformés en logements. Le contentieux des autorisations de construire exécutant le PLQ se rapporte de plus en plus à cette question de la conformité du projet au plan, dans la mesure où les PLQ ont tendance à être de plus en plus précis et les demandes d'autorisation définitive (DD) déposées ont tendance à s'écarter du PLQ. Une fois adoptés et sous réserve du constat ci-dessus, les éléments contenus dans les PLQ ne peuvent pas être remis en cause dans le cadre des autorisations de construire qui les concrétisent, de sorte que le contentieux ne porte plus sur les points de principe réglés dans le PLQ comme l'implantation ou le gabarit des bâtiments.

3.1.2. Autorisations de construire

Les bases légales et réglementaires relatives aux autorisations de construire se situent au niveau du droit fédéral et cantonal. La Cour en présente ci-dessous un aperçu.

Législation fédérale

*« En Suisse, les bâtiments et autres ouvrages ne peuvent être construits ou modifiés qu'avec l'autorisation de l'autorité compétente.
Dès qu'une intervention (même provisoire) modifie un site, elle est en principe soumise à la délivrance d'une autorisation. »*

La législation fédérale, par le biais de la loi sur l'aménagement du territoire (art. 25 LAT), délègue la compétence de la délivrance des autorisations de construire aux cantons ainsi que le règlement de la procédure.

Législation cantonale

Pour mieux comprendre la délivrance d'une autorisation, il convient de se référer principalement à la LCI et son règlement d'application. La LCI précise notamment, à l'article 1, que :

« Sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé :
a) élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment locatif, industriel ou agricole, une villa, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail;
b) modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation;

⁹ Norme SIA : normes édictées par la société suisse des ingénieurs et des architectes



- c) démolir, supprimer ou rebâtir une construction ou une installation;
 - d) modifier la configuration du terrain;
 - e) aménager des voies de circulation, des places de parcage ou une issue sur la voie publique;
 - f) ouvrir un nouveau puits;
 - g) abattre un arbre d'une essence protégée.
- [...]

Dès que les conditions légales sont réunies, le département de l'urbanisme (ci-après : département) est tenu de délivrer l'autorisation de construire.

Aucun travail ne doit être entrepris avant que l'autorisation ait été délivrée. Si les travaux portent sur une démolition, ils ne peuvent commencer avant l'entrée en force de l'autorisation s'y rapportant. »

Les bases légales prévoient plusieurs types de demande d'autorisation dont :

- l'autorisation ordinaire, délivrée sur la base d'une **demande d'autorisation définitive** (DD). Il s'agit de la forme usuelle de l'autorisation qui permettra le début des travaux ;
- l'autorisation préalable délivrée sur la base d'une **demande préalable** (DP) porte exclusivement sur l'implantation, la destination, le gabarit, le volume et la dévestiture d'un projet (art. 5 LCI). Elle fixe de manière définitive ces éléments. Elle n'a toutefois qu'une validité de deux ans ;
- l'**autorisation par voie de procédure accélérée** (APA) a pour caractéristique de ne pas faire l'objet d'une enquête publique et de pouvoir être délivrée sans préavis communal. Les APA concernent :
 - o les travaux portant sur la modification intérieure d'un bâtiment existant ;
 - o les travaux ne modifiant pas l'aspect général d'un bâtiment ;
 - o la réalisation de constructions nouvelles de peu d'importance ou provisoires ;
 - o la réalisation de travaux de reconstruction présentant un caractère d'urgence ;
- l'**autorisation par annonce de travaux** (APAT) peut être requise pour des travaux de peu d'importance qui ne nécessitent pas le préavis d'autres départements ou organismes intéressés. La caractéristique de l'APAT réside dans la publication de l'annonce des travaux dans la feuille d'avis officielle, et ce dans un délai de 15 jours à réception de la demande. L'annonce vaut autorisation (si aucun recours contre cette annonce n'a été déposé dans un délai de 30 jours à partir de la date de publication, le requérant peut entreprendre les travaux) ;
- la **demande de renseignement** (DR) correspond à une demande préalable, mais sans les effets juridiques (art. 3 al.4 LCI). Son objectif est de permettre au requérant de connaître la position des autorités sur un projet donné. La DR n'est en principe pas publiée, sauf si elle vise à l'élaboration d'un plan d'affectation des sols.

A noter également qu'en matière d'autorisation de construire, le RGZD précise que le requérant en autorisation de construire dans une zone de développement doit fournir les pièces suivantes (art.13) :

- l'estimation du prix de revient de l'opération ;
- les modalités de financement ;
- le plan financier d'exploitation.

3.1.3. Autres bases légales en matière de construction de logements collectifs

Les PLQ et la délivrance d'autorisations de construire définitives en zone de développement concernant principalement la construction de logements collectifs, la Cour présente ci-dessous un aperçu des principales bases légales y relatives.

Le droit au logement est inscrit dans la constitution genevoise (art.10B) qui précise que :

- le droit au logement est garanti ;
- l'Etat et les communes encouragent par des mesures appropriées la réalisation de logements - en location ou en propriété - répondant aux besoins de la population ;
- à cette fin, dans les limites du droit fédéral, ils mènent une politique sociale du logement, notamment par :
 - a) la lutte contre la spéculation foncière ;
 - b) la construction et le subventionnement de logements avec priorité aux habitations à bas loyers ;
 - c) une politique active d'acquisition de terrains ;
 - d) l'octroi de droits de superficie à des organes désireux de construire des logements sociaux et ne poursuivant pas de but lucratif ;
 - e) l'encouragement à la recherche de solutions économiques de construction ;
 - f) des mesures propres à la remise sur le marché des logements laissés vides dans un but spéculatif ;
 - g) des mesures propres à éviter que des personnes soient sans logement, notamment en cas d'évacuation forcée ;
 - h) une politique active de concertation en cas de conflit en matière de logement.

En outre, l'article 1 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) indique que « *l'Etat encourage la construction de logements d'utilité publique et s'efforce d'améliorer la qualité de l'habitat dans les limites et selon les critères fixés par la loi.* ». Cet article, consacré aux moyens, introduit en fait de nouveaux objectifs ou des objectifs plus précis qui s'appliquent à tous les logements, pas seulement les logements d'utilité publique (qualité des logements et de leur environnement, économie des coûts de production et d'exploitation, utilisation de produits et de matériaux de construction respectueux de l'environnement).

De plus, les articles 7 et 8 de la LGL prévoient que « *Pour remédier à la pénurie de logements, l'Etat et les communes intéressées peuvent acquérir par voie d'expropriation les terrains qui leur sont nécessaires à la construction d'ensembles de logements d'utilité publique.* » « *Dans le cas d'expropriation prévu à l'article 7, l'Etat et les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que s'ils ne disposent pas eux-mêmes des terrains adéquats nécessaires à la réalisation du projet conformément au plan d'aménagement localisé applicable et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements d'utilité publique dans un délai de 5 ans à partir de l'adoption de ce plan.* »

Les articles 1 et 2 du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (RGL) apportent des précisions quant à la qualité visée des logements et immeubles :

- l'exigence d'une cuisine ou d'un laboratoire dans chaque logement ;



- des surfaces minimales selon le nombre de pièces pour les chambres, les espaces communautaires et les logements dans leur ensemble ;
- un nombre minimum de sanitaires (selon le nombre de pièces) et des équipements minima pour les sanitaires et la cuisine dans chaque logement ;
- des minimas pour les espaces de rangement dans chaque logement ;
- l'exigence d'une buanderie équipée et de locaux fermés pour poussettes, bicyclettes et poubelles respectivement dans chaque bâtiment.

Les objectifs quantitatifs en matière de logements d'utilité publique sont fixés dans le cadre de la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP). Au niveau quantitatif, l'objectif est de constituer un parc LUP de 20% du parc locatif du canton par la construction et l'acquisition de logements. Le loyer de deux tiers au moins des nouveaux LUP doit respecter les normes applicables aux immeubles HBM¹⁰. En outre, elle précise également à l'article 1 qu' « *un logement est d'utilité publique au sens de la présente loi s'il est locatif et si un taux d'effort et un taux d'occupation sont appliqués, pour autant qu'il soit détenu par l'Etat, une fondation de droit public, une commune ou un organisme sans but lucratif. Des logements d'utilité publique peuvent également être détenus par toute autre entité si celle-ci s'engage contractuellement à cette fin, pour 50 ans au moins, avec l'Etat de Genève* ».

Le règlement d'exécution de la loi pour la construction de logements d'utilité publique (RUP) précise, aux articles 3 et 4, que le taux d'effort¹¹ ne doit pas être inférieur à 12% et que le nombre de pièces ne doit pas dépasser le nombre d'occupants + 2.

3.2. Principaux acteurs

3.2.1. Office de l'urbanisme (OU)

« L'aménagement du territoire a pour buts l'utilisation judicieuse et mesurée du sol et l'occupation rationnelle du territoire. A cet effet il faut tenir compte de la protection de la nature et du paysage autant que des besoins de la collectivité et de l'économie.¹² »

A Genève, les plans d'affectation sont pour la plupart établis par le département de l'urbanisme (DU) et, plus particulièrement par l'Office de l'urbanisme (OU). Dans certains cas, les plans peuvent également être établis à l'initiative d'une commune ou du Grand Conseil.

L'OU « élabore et met en œuvre de manière cohérente et concertée la politique de développement et d'aménagement du canton de Genève et collabore à celle de la région. Il est chargé de maintenir un cadre de vie attractif, en assurant une utilisation rationnelle du sol, qui garantisse le développement du logement et des activités économiques, sociales et culturelles, et mette en valeur l'environnement

¹⁰ 4'500 F / pièce / an selon la pratique administrative fixée par l'office du logement (http://www.ge.ch/logement/pdf/PA_SI_005.pdf).

¹¹ Les Habitation Bon Marché (HBM), sont subventionnée par l'Etat. Elles sont destinées aux personnes à revenus modestes. Leurs loyers sont contrôlés de façon permanente par des fondations immobilières de droit public (FIDP).

¹² <http://www.ch.ch/private/00070/00078/00657/00659/index.html?lang=fr>



naturel et bâti, en tenant compte des enjeux de mobilité et de protection de l'environnement. »¹³ Il est composé de 5 entités opérationnelles :

- la direction de la planification directrice cantonale et régionale (PDCR) : chargée de l'élaboration et du suivi de la planification directrice cantonale et régionale ;
- la direction des grands projets (DGP) : chargée de la mise en œuvre des grands projets d'urbanisation ainsi que de l'élaboration et du suivi de la planification directrice localisée ;
- la direction des missions opérationnelles (DMO) : chargée de la conduite d'opérations urbaines complexes aux enjeux spécifiques, en l'occurrence le projet Praille-Acacias-Vernets (PAV) et la réalisation des espaces publics autour des gares du CEVA. « *Ces deux programmes emblématiques relèvent le défi d'une mutation urbaine de qualité, en veillant tout particulièrement à la cohérence des espaces publics et des infrastructures et en valorisant le patrimoine foncier* »¹⁴ ;
- la direction des plans d'affectation et requêtes (PAR) : voir 3.2.2 ci-dessous ;
- la direction des autorisations de construire (DAC) : voir 3.2.3 ci-dessous.

De plus, l'OU comprend deux entités d'appui :

- les services généraux de l'urbanisme¹⁵ (SEGU) : assurent un appui aux tâches transversales de l'office de l'urbanisme notamment dans les domaines de l'administration générale (ressources humaines, finances, logistique et contrôle interne), ainsi que dans ceux des systèmes d'information et des bases de données territoriales, de l'information (centre de documentation, guichets, établissement des attestations de zone d'affectation, vente de documents) et de la communication. Ils assurent le relai dans ces domaines avec les services spécialisés du département, voire de l'Etat ;
- le service des affaires juridiques de l'urbanisme (AJU) : offre un soutien juridique à l'office de l'urbanisme. Il participe à la prise de décision et traite les procédures administratives et contentieuses relatives aux autorisations de construire et à l'aménagement du territoire. Par ailleurs, il assure l'élaboration, la supervision et le suivi des projets de loi et règlement.

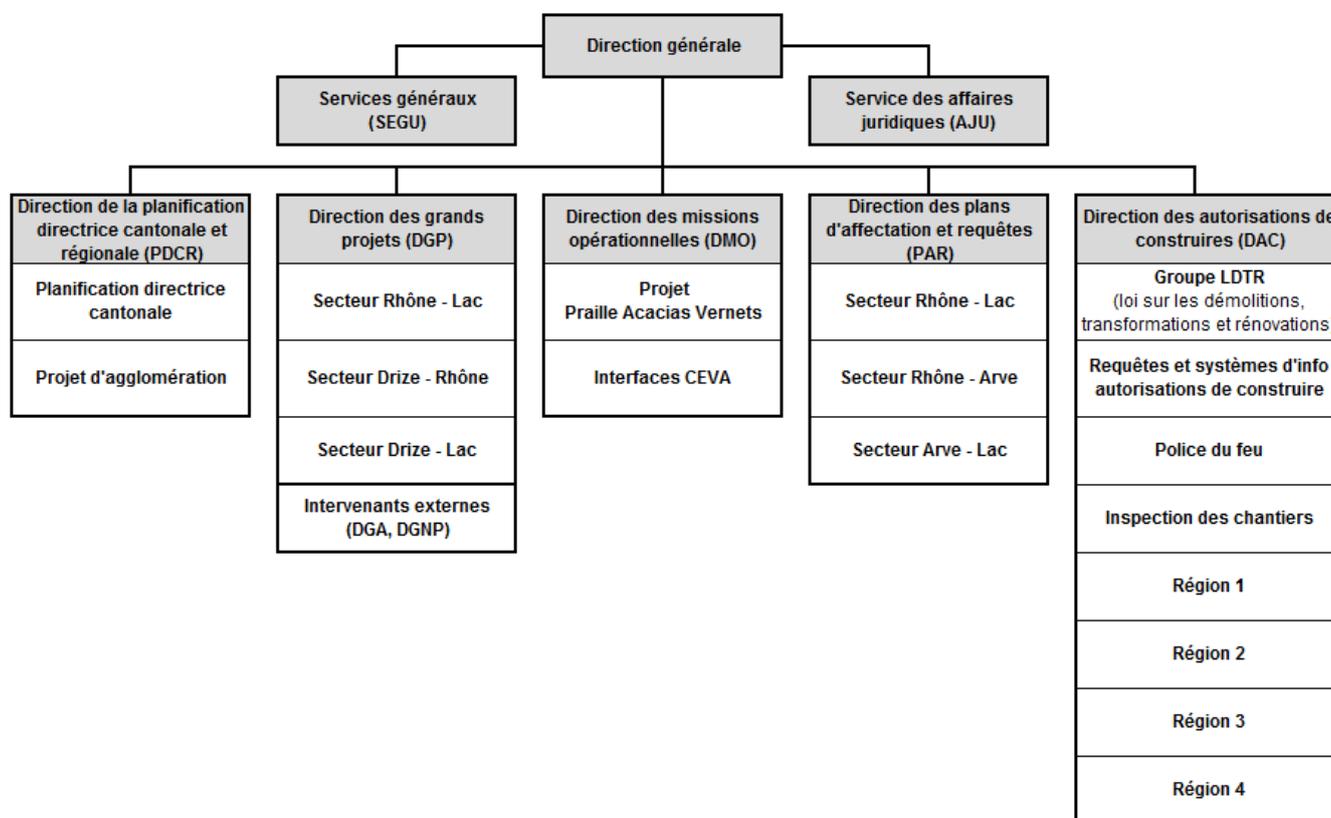
Au mois d'octobre 2012, l'OU compte 190 collaborateurs pour un total de 182.25 ETP (11 postes vacants compris).

¹³ http://www.ge.ch/du/guichet_urb_p2.asp

¹⁴ http://www.ge.ch/du/guichet_urb_p2.asp

¹⁵ A noter que depuis le 1^{er} janvier 2013, il s'agit de la direction administrative et financière(DAF).

Organigramme de l'Office de l'urbanisme (octobre 2012)



3.2.2. La direction des plans d'affectation et requêtes (PAR)

La direction des plans d'affectation et requêtes (PAR) est rattachée à l'OU.

Le PAR est chargé ¹⁶ :

- d'instruire les demandes de renseignement en vue de procéder à une modification de zone et/ou d'établir un plan localisé de quartier ;
- de préparer les décisions départementales quant à la suite à donner ;
- d'élaborer les plans d'affectation (plan de zone, PLQ, plan directeur de zone industrielle (PDZI), etc.) ;
- de piloter les procédures conduisant à l'adoption des plans ;
- de contribuer à l'évolution des instruments d'aménagement du territoire y relatifs ;
- de plus, le PAR émet également des préavis relatifs aux demandes définitives en dérogation d'un PLQ ainsi que sur les PLQ établis par des communes ou des privés.

¹⁶ Source : http://www.ge.ch/du/guichet_urb_p2.asp

Il est composé de trois entités opérationnelles qui sont réparties en secteurs géographiques et structurées de manière identique :

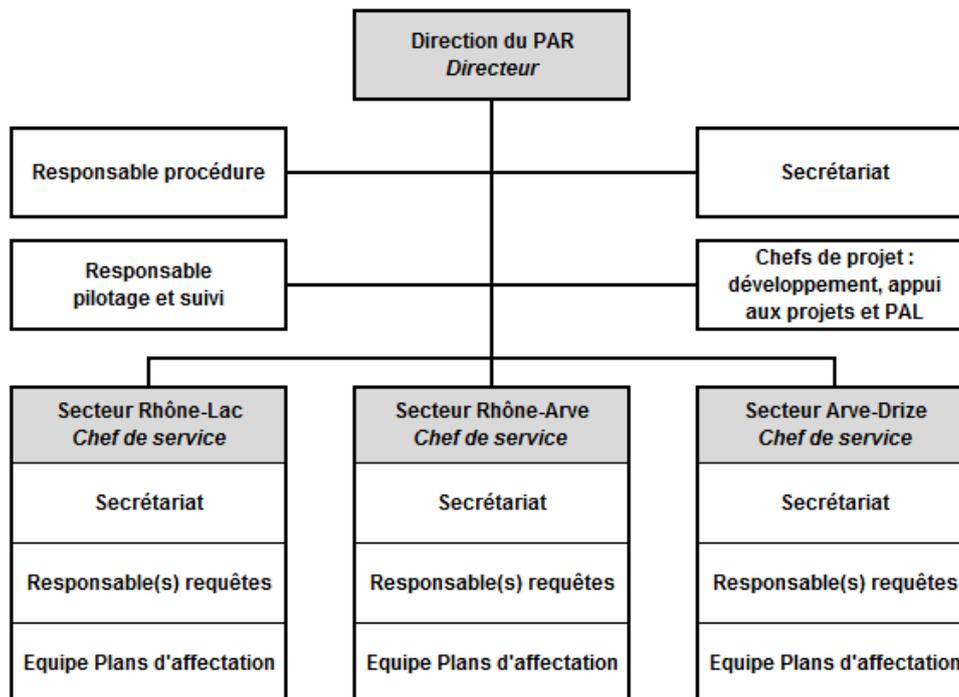
- Un chef de service, dont les principales tâches sont :
 - o l'encadrement des architectes-urbanistes et des techniciens de son secteur dans la conduite des plans d'affectations ;
 - o l'accompagnement des communes dans l'élaboration de leur développement territorial (MZ, PLQ, PDZI, etc.) ;
 - o le soutien à la direction du PAR dans la gestion et l'établissement de la stratégie.
- Un secrétariat.
- Un ou plusieurs « responsables requêtes » chargé(s) :
 - o d'assurer le suivi de la mise en œuvre des PLQ, de l'adoption jusqu'à la consommation des droits à bâtir ;
 - o d'accompagner les requérants dans l'élaboration des dossiers de DR et assurer le pilotage du dossier ;
 - o d'analyser et de statuer sur la conformité des requêtes liées à des plans d'affectation. Elaborer les conditions foncières et financières et formuler le projet de préavis du PAR ;
 - o de délivrer le préavis d'entrée du PAR (pour les DR) dans le cadre de la procédure du rapport d'entrée.
- Une équipe des plans d'affectation qui est composée de plusieurs architectes-urbanistes dont les principales tâches sont :
 - o l'élaboration, l'instruction et le suivi des plans d'affectation en vue de leur adoption par le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat ;
 - o l'instruction des DR déposées par des architectes en vue de l'élaboration de plans d'affectation ;
 - o l'élaboration et le suivi des études d'aménagement localisées.

De plus, la direction s'est entourée de plusieurs collaborateurs qui ont pour rôle de soutenir cette dernière dans la gestion du changement, ainsi que dans la conduite de missions opérationnelles transversales à l'OU, dont :

- le chef de projets qui assure notamment la conduite et la mise en œuvre d'études d'urbanisme inhérentes au PAR, et ceci avec un haut niveau de responsabilité ;
- le « responsable procédure » qui garantit l'articulation entre les volets techniques et juridiques des plans d'affectation. Il prépare et sécurise les décisions du Conseil d'Etat et du Grand Conseil (projets de loi, arrêtés, réponses aux interpellations) sur les dossiers du PAR ;
- le « responsable pilotage et suivi » qui est notamment chargé de :
 - o la mise au point des outils et protocoles de monitoring et de gestion des missions de la direction, ainsi que l'élaboration d'analyses et du bilan d'activité du PAR ;
 - o suivre administrativement les mandats externes (rédaction de contrats, établissement des commandes, réception et contrôle de factures) ;
 - o établir et suivre le budget du PAR, sous l'autorité du directeur.

Au mois d'octobre 2012, les effectifs du PAR se montaient à 27 collaborateurs représentant 21.95 ETP.

Organigramme fonctionnel du PAR (octobre 2012)



3.2.3. La direction des autorisations de construire (DAC)

« La DAC est chargée d'instruire et de se prononcer sur les dossiers de demandes d'autorisations de construire pour toutes les constructions, transformations, démolitions sur le territoire genevois. Elle veille, par ailleurs, au respect des règles et lois relatives au domaine de la construction au sens plus large, allant de la protection de la santé des ouvriers sur les chantiers et de leur sécurité, ainsi que celle du public, à la délivrance de prestations essentiellement liées aux domaines de la sécurité et de la prévention des incendies et de la salubrité. »¹⁷

La DAC est composée de plusieurs services :

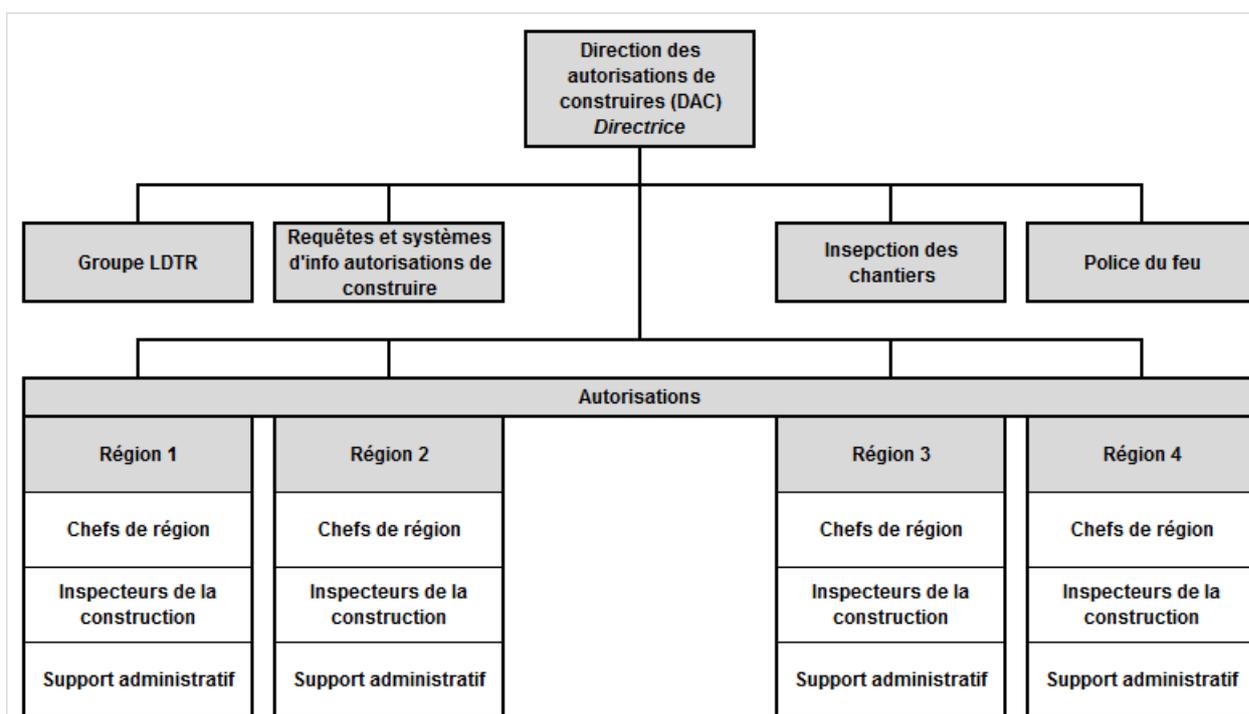
- le service des requêtes et des systèmes d'information est notamment en charge des systèmes d'information. Il réceptionne également les dossiers de demandes d'autorisation de construire et organise leur circulation auprès de neuf instances de préavis prédéfinies. Ce processus est appelé « le rapport d'entrée » (RE) et permet de s'assurer de la complétude du dossier pour une analyse plus poussée ;
- les quatre services « Autorisations », organisés en régions, sont en charge de l'instruction du dossier jusqu'à la délivrance de l'autorisation. Chaque région est structurée de manière identique, à savoir : un chef de région, des inspecteurs de la construction et des collaborateurs administratifs de la production ;
- le groupe LDTR vérifie que les demandes d'autorisations de construire relatives à des transformations et rénovations de logements sont en conformité avec la LDTR ;
- la police du feu est consultée dans le cadre des préavis nécessaires à la délivrance des autorisations de construire et du permis d'occuper ou

¹⁷ http://www.ge.ch/du/guichet_urb_p2.asp

- d'habiter. A ce titre, elle s'assure que les prescriptions de sécurité en matière d'incendie ainsi que les normes et directives sont respectées ;
- le service « Inspection des chantiers » veille notamment à la protection de la santé des ouvriers ainsi que celle du public. Il enregistre et traite également les plaintes qui pourraient résulter des chantiers.

Au mois d'octobre 2012, les effectifs de la DAC se montaient à 79 collaborateurs représentant 75.4 ETP.

Organigramme fonctionnel de la DAC (octobre 2012)



3.2.4. Les instances de préavis

Dans le cadre de l'adoption d'un PLQ ainsi que de la délivrance d'une autorisation de construire, plusieurs instances sont consultées essentiellement au sein de l'administration cantonale. La Cour en présente ci-dessous les principales.

Instances consultées dans le cadre des PLQ

- la commission de l'urbanisme (CU) ;
- le service des affaires juridiques (AJU) ;
- la direction de la planification directrice cantonale et régionale (PDCR) ;
- la direction des plans d'affectation et requêtes (PAR) si le projet de PLQ n'a pas été établi par ce service ;
- la police du feu ;
- la direction des autorisations de construire (DAC) ;
- l'office des bâtiments (OBA) ;
- la direction générale de la nature et du paysage (DGNP) ;
- la direction générale de la mobilité (DGM) ;
- la direction générale de l'eau (DGEau) ;

- le service cantonal de l'énergie (SCANE) ;
- le génie civil (DGGC) ;
- l'office du logement (OLO) ;
- le service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (SPBR) ;
- le service de géologie, sols et déchets (GESDEC) ;
- le Conseil administratif de la commune ;
- le Conseil municipal de la commune.

A noter qu'en fonction de la nature du projet et de sa situation géographique, le nombre d'instances peut considérablement varier.

Instances consultées dans le cadre des autorisations de construire

Selon l'article 3 de la LCI, les demandes d'autorisation portant sur des projets de logements collectifs neufs en zone de développement sont soumises, à titre consultatif, au préavis des instances intéressées. La récolte des préavis se déroule en deux étapes.

La première étape consiste à récolter les préavis de neuf instances prédéfinies qui sont amenées à se prononcer sur la complétude et la conformité du dossier sous l'angle de la LDTR et de la LCI. Ce processus dure en moyenne cinq jours et s'appelle le « rapport d'entrée ». Ces neuf instances sont les suivantes :

- le service des mensurations officielles (SEMO) et le service de géologie, sols et déchets (GESDEC) ;
- la direction des plans d'affectation et requêtes (PAR) ;
- l'office du patrimoine et des sites (OPS) ;
- la direction générale de l'eau (DGEau) ;
- le génie civil (DGGC) ;
- la direction générale de la nature et du paysage (DGNP) ;
- la police du feu ;
- l'inspecteur de la construction rattaché à la DAC ;
- le groupe LDTR.

La deuxième étape est l'enquête technique du dossier, durant laquelle les instances concernées ont 30 jours pour délivrer leur préavis. En général, la majorité des instances du « rapport d'entrée » sont également consultées lors de cette étape, mais vont préavis de manière plus détaillée. Les principales autres instances sont les suivantes :

- la commission d'architecture (CA) ;
- la direction générale de la mobilité (DGM) ;
- le service cantonal de l'énergie (SCANE) ;
- l'office du logement (OLO).

3.2.5. L'office du logement (OLO)

Dans le cadre du périmètre de l'audit, les analyses de la Cour ont fait ressortir l'OLO comme étant une des instances clés dans le processus de préavis. La Cour en présente donc une brève description ci-après.

L'OLO est rattaché au DU et comprend trois services :

- le service immobilier : chargé notamment de la délivrance des préavis concernant les autorisations de construire, ainsi que du suivi de l'exploitation de l'immeuble ;
- le service locataires : chargé de délivrer des prestations en faveur des locataires (subventions HM, allocations), l'accès et le contrôle pendant le bail

au regard notamment du respect des taux d'effort / taux d'occupation. (ce qui peut conduire au prélèvement d'une surtaxe, ou au remboursement d'allocations ou de subventions personnalisées) ;

- le service « information logistique » : Ce service assure le guichet d'accueil de l'OLO. De plus, l'OLO disposant d'un parc de logements, ce service est en charge du traitement des demandes de logement et enquête également sur l'occupation, notamment les sous-locations illicites.

L'OLO dispose également de deux cellules :

- la cellule juridique ;
- la cellule de développement de projet qui effectue des raisonnements sur les éléments de la politique foncière et les LUP. C'est également elle qui est chargée de délivrer les préavis pour les demandes de renseignement (aboutissant à un PLQ) et les PLQ.

L'assise fonctionnelle et juridique de l'OLO est fondée sur la LGL ainsi que sur l'article 5 de la LGZD. Cet article définit le cadre général de l'octroi d'une autorisation de construire pour :

- les logements destinés à la location, qui doivent répondre par le nombre, le type et les loyers pratiqués à un besoin prépondérant d'intérêt général ;
- les logements destinés à la vente, qui doivent répondre par le nombre, le type et leur prix de vente prévus à un besoin d'intérêt général ;
- les bâtiments commerciaux et artisanaux, qui doivent répondre par leur nombre, leur situation et leur type à un besoin d'intérêt général.

Dans le cadre de nouvelles constructions, l'objectif de l'OLO est de s'assurer que les logements produits répondent au besoin prépondérant de la population en offrant des logements à des prix abordables. A cet effet, la LGZD impose aux propriétaires de soumettre un plan financier ainsi qu'un plan technique qui doit être agréé par l'OLO afin de garantir l'atteinte des deux objectifs précités. De plus, la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP), qui est entrée en vigueur en 2007, impose à l'Etat de constituer un parc de logements d'utilité publique de 20% du parc locatif du canton, par la construction et l'acquisition de logements. C'est l'OLO qui veille à l'atteinte de cet objectif en vérifiant la répartition des catégories de logements prévue à l'article 4A de la LGZD et en gérant le crédit annuel de 35 millions prévu par la LUP.

A côté de ses activités de contrôle et surveillance, l'OLO agit en tant qu'entité de support/conseil pour les promoteurs immobiliers. Il les accompagne tout au long du processus. L'OLO peut également être amené à apporter sa contribution en vue de faciliter le démarrage d'opérations, par exemple en prenant part à des négociations avec les propriétaires privés.

Dans le cadre des PLQ, le préavis de l'OLO vise avant tout à s'assurer de la faisabilité économique du projet au regard des normes de la zone de développement et des bonnes conditions d'habitabilité. L'OLO fait une analyse macro-économique et typo-morphologique du dossier de PLQ et vérifie notamment que le gabarit des bâtiments projetés permet de produire le nombre de logements voulus et de respecter la densité maximale prévue.

Dans le cadre des autorisations de construire, l'OLO intervient à plusieurs reprises. La première fois, il est consulté dans le cadre de l'enquête technique pour l'obtention de son préavis dans lequel il fait des recommandations visant à faire diminuer les coûts de construction et les loyers et/ou prix de vente afin que le projet respecte les normes admises. L'OLO intervient également en fin de parcours pour donner son accord de principe nécessaire à l'obtention de

l'autorisation de construire. L'accord de principe fige, au stade de l'autorisation de construire, les valeurs fondamentales (prix de revient de la construction, rendement admis, niveau des loyers, prix de vente pour la propriété par étage).

3.2.6. Les communes

Dans le contexte du présent audit, les communes ont principalement un rôle d'instance de préavis, tant dans le processus d'adoption d'un PLQ que dans le processus d'octroi d'une autorisation de construire.

Relativement au processus d'adoption d'un PLQ, la commune préavise à deux reprises. Le premier préavis est demandé au Conseil administratif dans le cadre de l'enquête technique. Le second préavis est demandé au Conseil municipal à l'issue de l'enquête publique (voir chapitre 3.4).

Relativement au processus d'octroi des autorisations de construire, le préavis communal n'est demandé qu'au stade de l'enquête technique au Conseil administratif de la commune.

Hormis leur rôle d'instance de préavis, les communes peuvent également jouer un rôle plus proactif en initiant le projet de PLQ (art. 5A LGZD). A ce propos, il convient de souligner qu'entre janvier 2000 et juin 2012 environ 7% des PLQ sont issus d'initiatives communales¹⁸.

¹⁸ Source : chiffres communiqués par le PAR. Voir chapitre 3.5.1

3.2.7. Plan simplifié d'aménagement du territoire à Genève

Le schéma ci-dessous illustre, de manière simplifiée, l'aménagement du territoire à Genève et les acteurs concernés :

Aménagement du territoire	Acteurs concernés
Plan directeur cantonal (PDC)	Canton : service de la planification directrice cantonale et régionale (PDCR)
Plan directeurs localisés (plans directeurs de quartier, plans directeurs communaux)	Canton : direction des grand projets (DGP) Communes
Plans de zone (modification de zone)	Canton : direction des plans d'affectation et requête (PAR)
Plans d'utilisation des sols (PUS) (facultatif)	Communes
Plans d'affectation spéciaux (PLQ ; PDZI ; PLA ; etc.)	Canton : direction des plans d'affectation et requêtes (PAR)
Autorisations de construire (DD ; DR ; DP ; etc.)	Canton : direction des autorisation de construire (DAC)

3.3. Outils informatiques

3.3.1. L'application métier « Suivi administratif des dossiers – SAD »

L'application SAD est un outil développé dans les années 80 par une société externe. Il est utilisé à l'OU depuis 1995 et des mises à jour ont été effectuées depuis lors.

SAD est composé de différents modules dont le plus connu est « SAD-Consultation ». Il s'agit d'une application Web, accessible aussi bien sur le réseau interne qu'externe de l'Etat. Ce module permet de rechercher des dossiers par numéro de dossier, parcelle, requérant, etc. et d'en effectuer le suivi. Il permet également de voir quelles instances de préavis sont consultées et le stade d'avancement d'un dossier.

Les autres modules de SAD sont des applications installées directement sur les postes des utilisateurs de l'administration cantonale en fonction de leurs responsabilités et besoins. Les modules et les fonctionnalités sont les suivantes :

- SadOrganiser : Gestion de l'enregistrement du dossier et de la procédure à suivre
- SadInstruire : Gestion et suivi de la procédure du dossier
- SadTransmettre : Suivi physique du dossier
- SadMicrofilm : Gestion des données et de l'archivage du dossier
- SadRéférences : Gestion du référentiel
- SadIntervenants : Gestion des adresses des intervenants
- SadRecherche : Recherche étendue multicritères
- SadAdministrer : Gestion des droits

3.3.2. L'application métier « Synthurba » (Synthèse Urbanisation)

« Synthurba » est une application métier qui a été développée à partir de l'application SAD par la même société externe.

Les objectifs visés par cette application sont de :

- garantir une gestion unifiée des dossiers de construction et d'aménagement, par des utilisateurs métiers différents ;
- donner une vue synthétique de l'urbanisation et permettre une démarche prospective d'aménagement ;
- informer les personnes concernées par les projets de construction et d'aménagement (via SAD Consult).

Concrètement, « Synthurba » est une base de données qui permet d'effectuer un suivi de tous les projets d'aménagements et de construction, à savoir tous les dossiers traités par le PAR. Pour chaque dossier, il est possible de connaître les phases d'avancement (enquête publique, préavis CM, procédure d'opposition, etc.) et le potentiel du projet (nombre de logements, surfaces brutes de plancher, IUS).

Des exportations quotidiennes de la base de données Synthurba sont également effectuées à des fins d'analyses et de statistiques.

A noter que « SAD Consult » est l'application « maître » qui alimente l'application Synthurba permettant le suivi des dossiers par des externes, et l'application

« SITG cartographie » permettant notamment de voir où se situent les projets en cours.

3.3.3. Projet P8

Dans le cadre du programme de l'administration en ligne (AeL) le Conseil d'Etat a précisé qu'il souhaitait « *mettre en place une AeL attractive et efficiente. Pour cela, il veut donner une impulsion au programme à travers le développement d'une dizaine de prestations initiales* »¹⁹. Parmi ces 10 prestations, une concerne les Plans d'affectation du sol et autorisations de construire (P8) :

« Ce projet vise à simplifier pour le requérant ou son mandataire le recueil de certaines des informations constitutives des dossiers, notamment par l'accès à des données administratives, la mise au point de formulaires en ligne et la production des extraits du plan du registre foncier et du plan d'ensemble certifiés conformes. Il a également pour objectif de permettre la numérisation des données (plans, documents et études d'impact sur l'environnement) communiquées à l'administration, pour autant que cette dernière soit de nature à simplifier et accélérer les procédures ».

La phase test de cette prestation a été ouverte le 28 juin 2012 avec les 12 principaux représentants de la fédération des architectes et ingénieurs de Genève (FAI). Le dépôt de la demande d'autorisation et l'ensemble du processus du rapport d'entrée sont désormais dématérialisés pour les dossiers concernant la phase test, permettant ainsi de ne plus dupliquer les plans pour leur consultation dans le cadre du rapport d'entrée (voir chapitre 5.2.1.).

3.4. Description des processus métiers

3.4.1. Elaboration et adoption d'un plan localisé de quartier (PLQ)

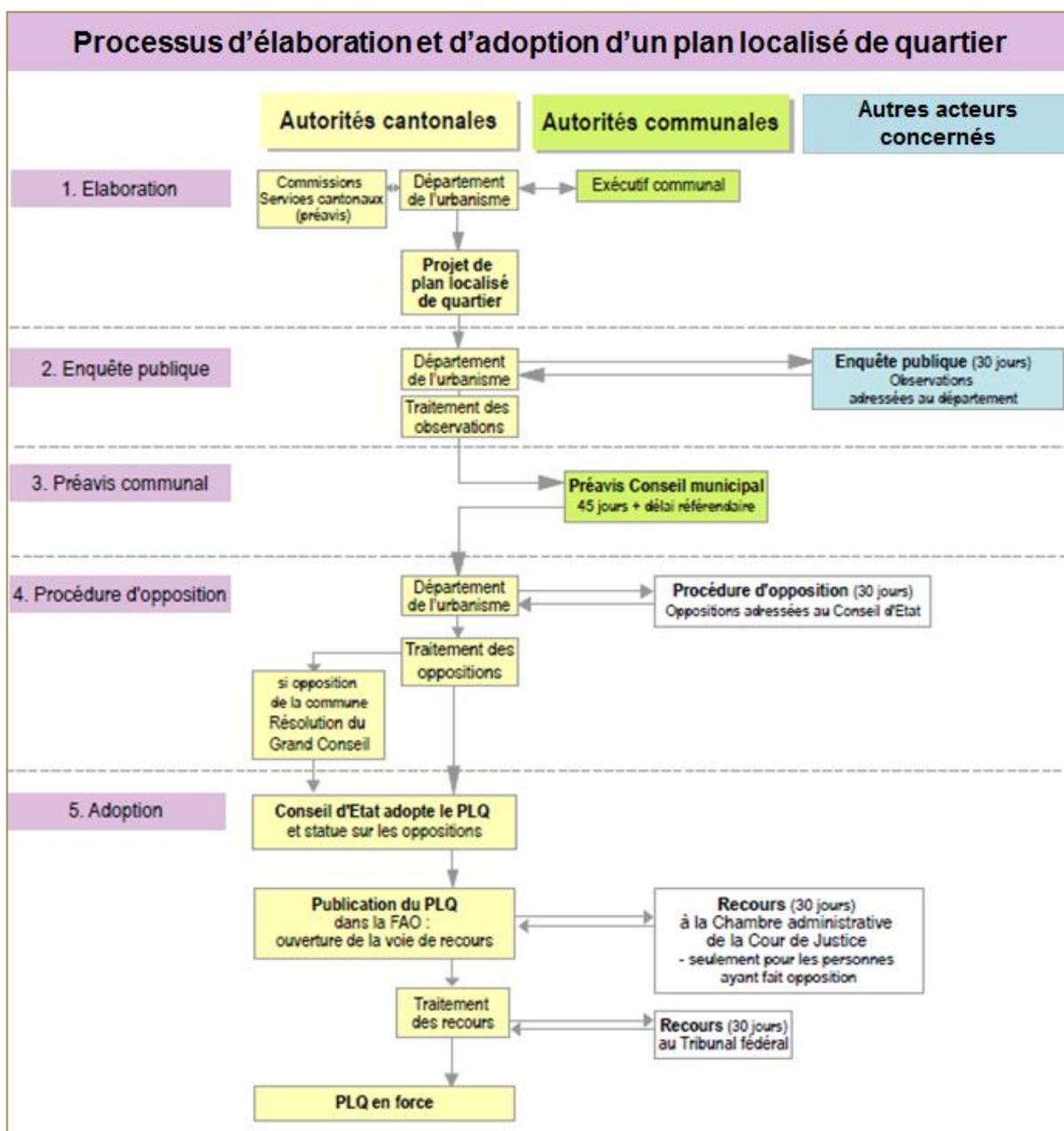
Selon l'article 5A de la LGZD, les PLQ peuvent être initiés de quatre manières différentes :

- une initiative cantonale (département ou Conseil d'Etat) ;
- une initiative communale ;
- une demande d'un privé ;
- une motion du Grand Conseil (ce cas ne s'est pas présenté dans le cadre de la période analysée par la Cour, janvier 2000 à juin 2012).

La majorité des PLQ sont établis par le PAR et font suite à une demande de renseignements déposée par un privé ou par une commune. Le PAR peut également établir un PLQ sur demande du Conseil d'Etat, sans passer par le stade de la DR.

La commune a également la possibilité de déposer un projet de PLQ qui aura été établi soit par ses services techniques, soit par un bureau d'architecte qu'elle aura mandaté. La procédure reste globalement identique avec quelques légères différences au niveau des intervenants suivant les étapes.

¹⁹ PL 10177, p. 14



²⁰ **N. B.** Si des modifications importantes du plan sont apportées en cours de procédure, un retour à une étape antérieure peut être nécessaire

Breve description des 5 macros étapes :

1. La phase d'élaboration : Cette phase comprend l'élaboration du projet de PLQ et l'enquête technique. Elle consiste à recueillir, une fois le projet terminé, le préavis de différentes instances dont le Conseil administratif de la commune concernée. Un délai de 25 jours est accordé aux instances pour délivrer leur préavis.

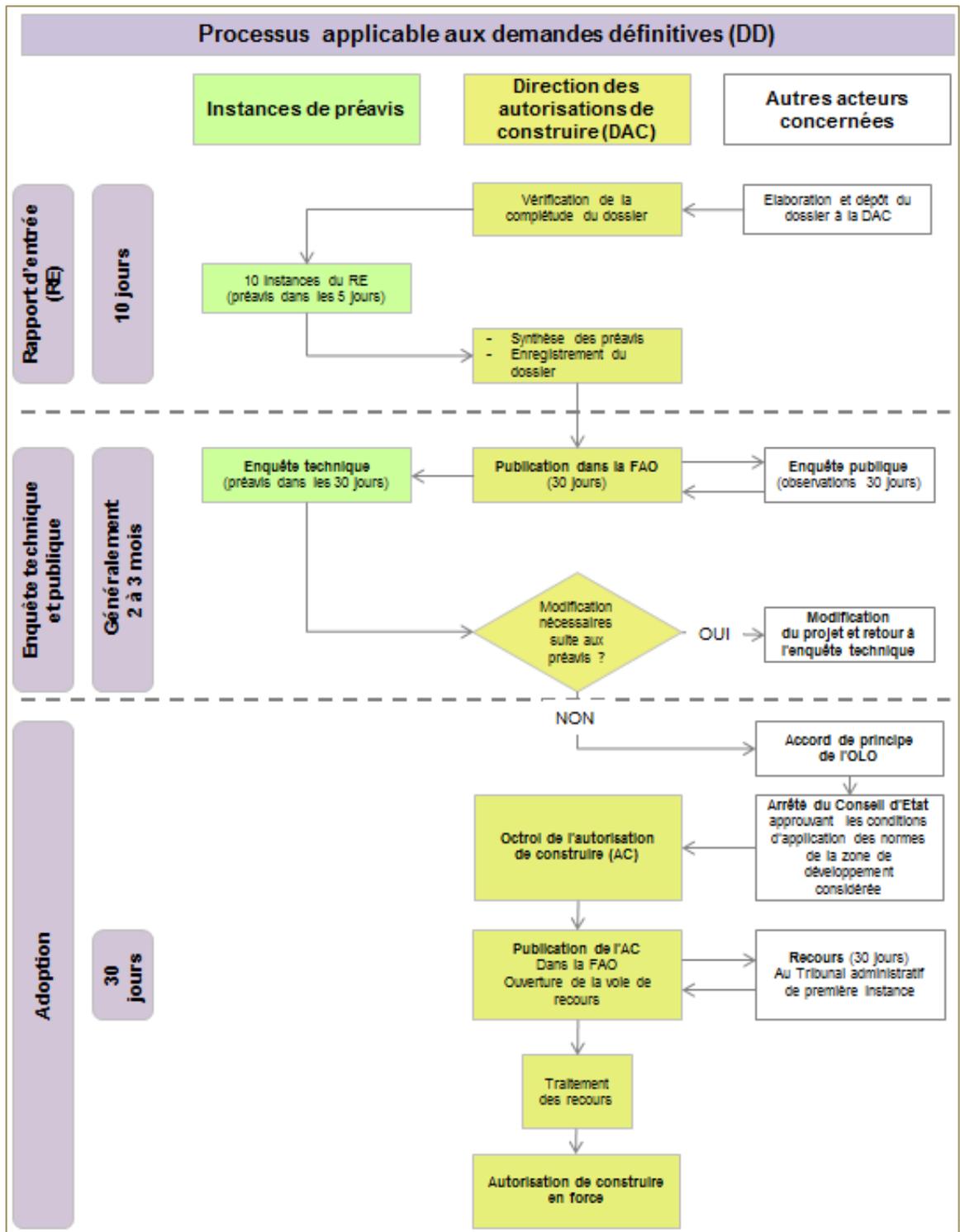
²⁰ Source : http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/plans_localises_quartier_plq-691-3235.html.

2. L'enquête publique : L'enquête publique a pour but de permettre à la population de prendre connaissance du projet et d'adresser ses observations par écrit au département de l'urbanisme ou à la commune. L'enquête publique dure 30 jours et est annoncée par voie de publication dans la FAO et d'affichage dans la commune.
3. Le préavis communal : À l'issue de l'enquête publique, le département de l'urbanisme transmet le projet de PLQ et les observations reçues dans le cadre de l'enquête publique au Conseil municipal de la commune qui dispose d'un délai de 45 jours pour délivrer son préavis.
4. La procédure d'opposition : La procédure d'opposition s'ouvre par annonce dans la FAO. Elle dure 30 jours à compter de la première publication et toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le projet de PLQ peut faire opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'État. Le Conseil d'Etat statue sur les oppositions, en principe dans un délai de 60 jours après la fin de la procédure d'opposition, le cas échéant modifie le projet et adopte ensuite le plan. À noter que si l'opposition vient de la commune, c'est le Grand Conseil qui statue.
5. L'adoption : se fait par un arrêté du Conseil d'Etat qui rejette les éventuelles oppositions et approuve le projet de PLQ. L'adoption du PLQ est publiée dans la FAO, ce qui ouvre un délai de recours de 30 jours à compter de la publication.

3.4.2. Octroi d'une autorisation de construire

L'octroi d'autorisations de construire est du ressort de la DAC. Ainsi, tous les types de demandes sont instruits par la DAC, à l'exception des demandes de renseignements (DR) qui sont instruites par le PAR lorsqu'elles débouchent sur des plans d'affectation (PLQ).

La procédure décrite ci-après est applicable aux demandes définitives (DD) d'autorisation de construire situées en zone de développement:



21

²¹ Processus établi par la Cour des comptes

3.5. Chiffres-clés

3.5.1. Direction des plans d'affectation et requêtes (PAR)

Le PAR gère environ 200 dossiers par an, comprenant les demandes de renseignement (DR), les modifications de zone (MZ), les PLQ, les PDZI et les PLA.

Le nombre de dossiers en cours au 30 juin 2012 se répartissait comme suit²² :

	Canton	Arve-Lac	Rhône-Arve	Rhône-Lac
Total	209	63	74	72
dont DR	54	14	24	16
dont MZ	73	24	23	26
dont PDZI	6	1	1	4
dont PLQ	75	24	25	26
dont PLA	1	0	1	0

141 PLQ ont été adoptés (janvier 2000 à juin 2012)²³ :

- 101 d'initiative privée (72%) ;
- 28 d'initiative cantonale (20%) ;
- 10 d'initiative communale (7%) ;
- 2 non renseigné (1%).

La durée moyenne d'adoption des PLQ sur la même période est de 876 jours, ce qui correspond à 2.4 années.

Depuis 2010, la plupart des PLQ initiés par le département de l'urbanisme sont « issus » d'une demande du Conseil d'Etat formulée dans le cadre de son « plan d'action logement » qui s'étend jusqu'en 2013 ; ce dernier contient 63 PLQ.

²² Source : chiffres communiqués par le PAR.

²³ Source : chiffres communiqués par le PAR.

Le tableau ci-dessous présente les taux de réalisation des PLQ destinés à des logements adoptés entre janvier 2000 et juin 2012 ²⁴:

Années	Nombre de PLQ adoptés	m2 constructibles				Taux de réalisation (construit ou en cours)
		Capacité des PLQ adoptés	m2 déjà construit	m2 en cours de réalisation	Solde des m2 restant à réaliser	
2000	2	14'990	14'990	-	-	100%
2001	3	18'174	18'174	-	-	100%
2002	8	59'418	57'604	257	1'557	97%
2003	8	65'522	32'008	13'939	19'575	70%
2004	5	57'027	47'217	3'890	5'920	90%
2005	12	146'913	53'888	83'304	9'721	93%
2006	14	100'376	67'895	27'612	4'869	95%
2007	15	204'842	10'184	108'349	86'309	58%
2008	13	147'450	2'976	102'307	42'167	71%
2009	8	131'463	-	81'207	50'256	62%
2010	9	157'987	-	56'629	101'358	36%
2011	8	275'781	-	73'715	202'066	27%
2012 (janv-juin)	6	60'643	-	-	60'643	0%
Total	111	1'440'586	304'936	551'209	584'441	59%

(les m2 en cours de réalisation représente l'ensemble des chantiers ouverts relatifs à ces PLQ, ainsi que les demandes d'autorisations de construire délivrées et en cours d'instructions)

²⁴ Source : chiffres communiqués par le PAR.

3.5.2. Direction des autorisations de construire (DAC)

La DAC traite environ 3'200 demandes par an, comprenant les demandes définitives (DD), les demandes préalables, les demandes de renseignements, les demandes de démolition, les demandes APA, les demandes APAT et les demandes complémentaires.

De janvier 2000 à juin 2012, la DAC a enregistré 40'815 demandes et a délivré 36'438 autorisations. Le tableau ci-dessous présente la répartition entre les différents types de demandes et autorisations délivrées²⁵ :

Années	Demandes définitives	Autorisations définitives	Demandes préalables et de renseignements	Autorisations préalables et des renseignements	Autres demandes	Autres autorisations
2000	551	491	73	29	2'417	2'211
2001	615	515	67	35	2'454	2'168
2002	529	485	74	47	2'406	2'145
2003	713	578	90	43	2'408	2'099
2004	708	608	65	57	2'415	2'200
2005	726	668	99	53	2'494	2'308
2006	679	660	157	69	2'560	2'438
2007	799	598	89	71	2'563	2'418
2008	793	707	95	38	2'596	2'229
2009	718	684	67	55	2'515	2'335
2010	753	685	107	54	2'431	2'329
2011	698	564	98	81	2'560	2'223
2012 (janv-juin)	322	305	52	25	1'259	1'130
Total	8'604	7'548	1'133	657	31'078	28'233

NB : La répartition entre les demandes de renseignements et les demandes préalables n'a pas pu être obtenue. Dans la catégorie "autres demandes", sont regroupées les demandes de démolition, les demandes APA, les demandes APAT et les demandes complémentaires.

Du 1^{er} décembre 2005 au 30 juin 2012, le délai de traitement moyen d'une demande définitive (DD) calculé entre le dépôt de la demande et la publication de l'autorisation de construire dans la FAO est de 196 jours. Concernant les demandes par procédures accélérées (APA) ce délai se situe à 113 jours sur la même période. Ces délais s'entendent y compris les durées de fourniture des compléments attendus des mandataires.

²⁵ Chiffres communiqués par la DAC

4. ANALYSE – Les plans localisés de quartier

4.1. Gouvernance

4.1.1. Contexte

Gouvernance

La gouvernance désigne²⁶ « l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un État, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale ».

Politique du logement

L'Etat de Genève a défini 16 politiques publiques dont la politique publique G « Aménagement et Logement ». Le budget 2012 indique comme priorité du Conseil d'Etat : « viser la réalisation de 50'000 logements d'ici 2030, soit 2500 logements par an en moyenne, pour lutter contre la crise du logement ». Font notamment partie de cette politique publique, les deux programmes suivants :

- l'accès au logement (G01) ;
- l'aménagement du territoire (G02).

Le premier vise à « aider les ménages des catégories les moins favorisées de la population à pouvoir disposer d'un logement qui soit accessible et en rapport avec leurs moyens, principalement par le biais de l'attribution de logements, de l'octroi de subventions personnalisées HM ou de l'octroi d'allocations de logement. Il vise également à des mesures incitatives à la construction de logement, à la création et à l'exploitation d'immeubles. Il comprend la diffusion de conseils créant un contexte facilitant le développement de logements²⁷ ».

Le deuxième vise à « aménager le territoire de manière cohérente et concertée en maintenant un cadre de vie attractif, en assurant une utilisation rationnelle du sol qui garantisse le développement des activités économiques, sociales et culturelles et mette en valeur l'environnement naturel et bâti en tenant compte des enjeux de mobilité et de protection de l'environnement ».

Les objectifs de la politique cantonale du logement sont définis dans de nombreux textes légaux :

- la constitution (art. 10B quant au droit au logement) ;
- la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) et son règlement d'application (RGL) ;
- la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) et son règlement d'application (RUP) ;
- la loi générale sur les zones de développement (LGZD) et son règlement d'application (RGZD).

²⁶ Source : Institut de Recherche sur la Gouvernance et l'Economie des Institutions (<http://www.irgei.org>).

²⁷ Source : Budget 2012, République et canton de Genève

En résumé, les objectifs donnés par le cadre législatif sont notamment :

Objectifs pour l'ensemble des logements :

- plus de construction de logements répondant aux besoins reconnus de la population ;
- une répartition des logements cohérente sur le plan de l'aménagement du territoire ;
- des logements de qualité, dans un environnement de qualité (contrôlé par le PLQ) ;
- des coûts de production et d'exploitation limités ;
- des matériaux de construction respectueux de l'environnement et des immeubles performants sur le plan énergétique.

Objectifs additionnels spécifiques liés à l'aide publique ou aux obligations de la construction en zone de développement (LUP) :

- plus de construction de LUP, jusqu'à atteindre 20% du parc locatif ;
- plus de construction de logements pour les personnes en formation et les personnes à revenus modestes ;
- plus de logements coopératifs ;
- des surfaces et équipements des logements de qualité ;
- un équipement en espaces communs suffisant des immeubles ;
- le maintien constant des immeubles en bon état ;
- des loyers ne dépassant par certaines limites et offrant aux propriétaires un rendement plafonné ;
- une attribution efficace des logements par l'application de planchers de taux d'effort et de taux d'occupation.

Organisation

La direction des grands projets (DGP), le PAR et la DAC sont organisés par secteurs géographiques. Ceci répond au souhait de l'OU de mettre en place une cohésion d'intervention et d'avoir des référents identifiés dans un territoire donné pour une meilleure relation de proximité.

4.1.2. Constats

1. Sans remettre en question le bien-fondé des compétences attribuées au canton, la Cour observe, dans l'échantillon de dossiers analysés, que l'administration ne pratique pas systématiquement une concertation suffisante notamment du point de vue de la formalisation avec les différents acteurs concernés (propriétaires, communes, etc.). Ceci peut engendrer des effets négatifs tels que démotivation, contournement des décisions, oppositions tardives et de manière générale un manque de confiance entre les acteurs concernés (canton, communes, mandataires²⁸, propriétaires, investisseurs, population, instances de préavis).

²⁸ Mandataires professionnellement qualifiés (*L'exercice indépendant de la profession d'architecte ou d'ingénieur civil, ou de professions apparentées, sur le territoire du canton est restreint, pour les travaux dont l'exécution est soumise à autorisation en vertu de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, aux mandataires professionnellement qualifiés reconnus par l'Etat.*

Source : <http://www.ge.ch/construction/politique-etudes/mpq.asp>

2. L'information et la communication entre l'administration cantonale et les communes ne sont pas adéquates :
 - a. Il n'existe pas de document de référence détaillant le cadre dans lequel doit s'inscrire le préavis de la commune, ni de fiche récapitulative relative aux analyses déjà effectuées par les différentes instances de préavis de l'administration et aux choix en découlant. Cela conduit la commune à effectuer elle-même certains contrôles de conformité pour lesquels elle ne reçoit pas ces informations..
 - b. L'information financière relative aux coûts d'investissement et de fonctionnement liés à un grand projet immobilier n'est pas systématiquement disponible de manière aisée et complète notamment au sein des communes. Dans un cas précis ressortant de l'échantillon de la Cour, la délivrance du préavis communal a été retardée pendant environ 6 mois en raison des besoins de la commune en termes d'information.
 - c. L'OU n'effectue pas de suivi des droits à bâtir réellement utilisés dans le cas où des transferts ou des échanges ont été effectués entre parcelles. Cette absence de suivi pourrait notamment engendrer des planifications contradictoires avec la situation de droit privé et donc sujettes à recours.
3. La Cour constate une absence d'orientation et de décision claires au niveau du Conseil d'Etat relativement aux différentes politiques publiques (par exemple, énergie, environnement, protection du patrimoine, logement, etc.) qui sont en concurrence les unes avec les autres dans le cadre de l'élaboration et de l'adoption d'un PLQ. Ces arbitrages entre politiques publiques sont ainsi principalement réglés au niveau des services dans le cadre des préavis. Ceci engendre les principales faiblesses suivantes :
 - a. Les différents services préavisateurs demandent systématiquement des modifications en relation stricte avec leur politique publique sans prendre en compte de manière suffisante l'impact financier de ces modifications sur les autres politiques et plus particulièrement celle du logement. Il n'existe aucune directive ou procédure prévoyant d'identifier clairement le coût d'un objectif fixé, par exemple en termes de politique énergétique ou de mobilité (mise en place d'une nouvelle norme, etc.). De même, il n'existe aucune directive indiquant par qui et de quelle manière ce coût additionnel doit être financé (une politique publique particulière, le promoteur/propriétaire, le futur locataire, etc.). Dans les faits, ces coûts additionnels viennent souvent impacter la politique du logement, se traduisant ainsi par des loyers plus élevés.
 - b. L'absence d'orientation claire ralentit le processus d'adoption d'un PLQ ainsi que le processus de délivrance de l'autorisation de construire définitive.

- c. Des divergences apparaissent lorsque ces politiques doivent être coordonnées avec la politique du logement. En effet, les administrations qui s'occupent d'énergie, du patrimoine, de la mobilité, de l'environnement et du logement formulent des demandes qui peuvent annuler celles d'autres services.
 - d. De mauvaises décisions peuvent être prises, car les services concernés ne tiennent pas compte de l'ensemble des aspects. Ce traitement en silo augmente la difficulté d'assurer une cohérence d'ensemble.
4. La politique du logement est une politique cantonale, dont la réalisation induit des frais d'infrastructures à charge des communes (crèche, écoles, etc.). Cependant le canton ne contribue pas au financement de ces charges. Ceci peut être un frein majeur à la planification de logements collectifs neufs sur le territoire genevois au travers du préavis communal.
5. Il convient de noter que l'OU a été récemment réorganisé (2011) et que la direction des grands projets (DGP) a été nouvellement instaurée dans ce cadre. Sans avoir analysé dans le détail l'entier des services de l'OU, il ressort néanmoins des différents entretiens menés par la Cour que la vision et la compréhension des rôles, des responsabilités, des tâches ainsi que du découpage du territoire, ne sont pas encore communes et intégrées. En effet, la Cour observe que la compréhension du rôle et des responsabilités de la DGP dans la production de PLQ n'est pas homogène entre les différents acteurs intervenant dans l'élaboration et la production des PLQ ce qui pourrait amener à terme à des inefficiences dans l'activité de l'OU.

4.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** est avéré et tient aux faiblesses constatées dans la gouvernance du processus d'élaboration et d'adoption des PLQ.

Le **risque d'image** tient aux retards potentiels découlant des faiblesses constatées dans la gouvernance du processus d'élaboration et d'adoption des PLQ.

4.1.4. Recommandations

[cf. constat 1] La Cour recommande l'introduction systématique d'une phase de concertation avant l'élaboration de tout projet de PLQ qui serait formalisée dans un bilan de concertation reprenant la position de tous les acteurs concernés (communes, propriétaires, mandataires, canton). Cette concertation devra bien entendu se poursuivre tout au long de l'élaboration du PLQ. Plutôt que d'allonger encore le processus, cette phase de concertation devrait l'alléger en permettant de poser les problèmes en amont des procédures et de les traiter dans un cadre consensuel.

La Cour recommande de formaliser le processus de concertation dans une directive à l'attention des communes, mandataires et propriétaires.

À moyen terme (3 à 5 ans), il conviendra d'évaluer le besoin de proposer des modifications des bases légales permettant de consolider la phase de concertation si nécessaire. Dans ce cadre, il conviendrait également d'examiner

l'opportunité de définir un délai à ne pas dépasser et de s'assurer que le résultat de la concertation soit contraignant pour l'ensemble des acteurs.

[cf. constat 2] La Cour recommande à l'OU d'établir une fiche récapitulative permettant d'informer les instances communales sur les analyses déjà effectuées et les choix en découlant pour émettre leur préavis (favorable ou défavorable) de la manière la plus efficiente possible.

La Cour recommande également d'établir un document décrivant notamment les rôles et responsabilités des différentes instances de préavis communales et de s'assurer de sa diffusion.

Finalement, la Cour recommande à l'OU en collaboration avec les communes de définir les besoins puis d'étudier l'opportunité de développer les outils nécessaires au chiffrage des différentes charges financières relatives à un grand projet immobilier.

[cf. constat 3] La Cour recommande également d'établir un document décrivant notamment les rôles et responsabilités des différentes instances de préavis d'autres départements de l'administration cantonale et de s'assurer de sa diffusion.

Les éléments de ce document devront permettre de faciliter la coordination transversale et la mise en œuvre des objectifs et priorités fixés par le Conseil d'Etat en termes de politique publique.

La Cour invite également le département de l'urbanisme à mener une réflexion sur la mise en place d'un processus permettant de procéder à des arbitrages lorsque les objectifs de différentes politiques publiques sont en concurrence. De plus, dans ce cadre il conviendrait également d'étudier l'opportunité de prévoir des subventions ad hoc visant à financer (tout ou partie) des coûts engendrés par les politiques publiques à incidences spatiales (environnement, nature et paysage, monuments et sites, etc.) dans le cadre des PLQ, puis de proposer les mesures nécessaires au Conseil d'Etat.

[cf. constat 4] La Cour invite le département de l'urbanisme à étudier la possibilité de mettre en place un fonds cantonal d'infrastructure auquel le canton et les communes contribueraient et dont les modalités seraient à définir. Ce fonds serait destiné à soutenir les communes qui accueillent de nouveaux logements. En outre, il permettrait de répondre à l'article 181 de la nouvelle Constitution :

« Art. 181 Soutien aux communes

1 Le canton aide financièrement les communes qui accueillent de nouveaux logements, notamment d'utilité publique.

2 Il soutient la construction de nouvelles infrastructures. »

Cette réflexion doit tenir compte du rapport numéro 59 de la Cour relatif à la taxe d'équipement.

[cf. constat 5] La Cour recommande de clarifier dans une directive interne les rôles et responsabilités de la DGP et du PAR dans la production de PLQ. Il est notamment nécessaire de préciser l'entité responsable de « porter » les projets de PLQ.

4.1.5. Autres pratiques cantonales

Le rôle de la concertation

Dans d'autres cantons, les phases de concertation sont importantes et font soit l'objet d'un article de loi (Zurich), soit d'un protocole administratif (Bâle-Ville), soit sont organisées par les communes selon leurs manières de faire et le canton développe une pratique de conciliation (Vaud et Berne).

Zurich
<p>Le canton de Zurich accorde une phase prépondérante à la concertation tout au début de la procédure. Ceci est inscrit dans la loi. Dans la pratique, on constate, selon les propos de praticiens, que l'urbanisme participatif domine et les schémas directeurs sont des supports de débat avec tous les intéressés ; le projet se construit alors. La procédure vient alors instituer une planification déjà largement partagée par les acteurs concernés. Pour les urbanistes, la phase déterminante est celle de la concertation où tout se met en place.</p> <p>Dans le canton de Zurich, il y a deux formes de plan d'affectation spéciale :</p> <ul style="list-style-type: none">- le <i>Quartier Plan</i> ;- le <i>Gestaltungsplan</i>. <p>On note que les plans d'affectation généraux communaux indiquent les périmètres nécessitant un <i>Gestaltungsplan</i>. On note également que la <i>Quartier Plan</i> règle prioritairement les questions foncières avec la répartition ou le remembrement des parcelles, alors que le <i>Gestaltungsplan</i> traite l'approche spatiale.</p>

4.1.6. Observations de l'audit

L'audit exprime tout d'abord, d'une manière générale, sa reconnaissance à l'égard de la Cour des comptes pour l'important travail déployé dans le contexte du présent rapport. En effet, les constats et recommandations de la Cour rejoignent, pour partie, les analyses conduites simultanément au niveau du département et pourront utilement servir les réflexions engagées sur la refonte des processus PLQ, la réforme du processus des autorisations de construire, mais aussi à moyen terme sur d'éventuelles réorganisations au sein du département de l'urbanisme.

L'audit relève toutefois qu'en cours d'audit l'OU a d'ores et déjà été réorganisé sur divers plans pour notamment corriger certains des constats relevés par la Cour et que le département avait fait en parallèle.

[cf. constat 1] – phase systématique de concertation et formalisation

Le Département accueille favorablement cette recommandation. C'est d'ailleurs l'un des objectifs assignés au groupe de travail interdépartemental mis en place en novembre 2012 visant à réformer le processus d'élaboration des PLQ, voire à modifier l'outil PLQ lui-même. Il fait toutefois observer que les pratiques de concertation sont déjà présentes dans les PLQ, d'une part dans la phase d'élaboration des projets antérieure aux phases de procédure et d'autre part durant la procédure en complément (réunions publiques, présentations aux autorités) des modalités de consultation légales (enquête publique, procédure

d'opposition). En ce qui concerne la phase visée par la Cour, préalable à la procédure de PLQ, les modalités actuelles sont variables et adaptées aux dossiers (réunions publiques, groupes de travail thématiques avec les propriétaires et les porteurs de projet par exemple). Les objectifs peuvent être de nature différente (information, consultation, validation de l'image directrice...). La finalité demeure la compréhension et l'adhésion par le public ciblé et la diminution des risques de contentieux. Il s'agit de faciliter l'adoption du PLQ et la délivrance des autorisations de construire. Certains dossiers dépassent la dizaine de réunions avant enquête publique. Cette concertation n'est cependant ni formalisée, ni systématique. Aussi, le Département souscrit aux recommandations de la Cour sur l'engagement de la concertation avant même l'élaboration du projet, la formalisation de cette concertation par un bilan reprenant la position de tous les acteurs concernés et la poursuite de la concertation tout au long de l'élaboration du PLQ. Une directive sur ce processus sera établie par l'audit, en fonction des propositions que le Conseil d'Etat retiendra du rapport du groupe de travail interdépartemental sur le PLQ, attendu pour mi-2013.

L'audit souligne que le processus de concertation doit pouvoir s'adapter au contexte du projet et aux acteurs concernés.

L'audit examinera selon la recommandation de la Cour l'opportunité et les moyens de circonscrire les délais de la concertation et rendre ses engagements contraignants. Le délai de 3 à 5 ans, évoqué par la Cour des comptes permettra au département de l'urbanisme de vérifier le bien-fondé de transformer un processus de concertation en procédure réglementaire, ce à quoi il est, à première analyse, réticent.

[cf. constat 2] Conditions du préavis et chiffrage des charges financières

Le département souscrit à l'objectif de la Cour d'être plus pédagogue vis-à-vis des instances communales sur les conditions d'élaboration d'un projet d'aménagement.

Un modèle de fiche récapitulative permettant d'informer les instances communales sur les analyses déjà effectuées et les choix en découlant sera établi et cette pratique sera systématisée dans une directive interne.

La création d'un document décrivant notamment les rôles et responsabilités des différentes instances de préavis nécessitera une construction concertée avec celles-ci. Le délai d'établissement de ce document devra tenir compte de ce temps de concertation.

Concernant l'opportunité de développer les outils nécessaires au chiffrage des différentes charges financières d'un projet immobilier, le département souscrit à cet objectif notamment dans sa dimension collaborative avec la commune.

La répartition des rôles entre canton et communes plaide pour une association dès l'élaboration du projet de quartier afin d'en faciliter le chiffrage, notamment pour la commune en ce qui concerne les équipements relevant de sa compétence.

L'amélioration des processus de travail entamée par la Direction des plans d'affectation et requêtes (PAR) doit pouvoir intégrer cette étape et ses modalités. L'opportunité de compléter la démarche par le développement d'outils sera vérifiée lors de la mise en œuvre du nouveau processus.

[cf. constat 3] Priorités en termes de politique publique

La création d'un document décrivant notamment les rôles et responsabilités des différentes instances de préavis au sein du DU, mais aussi parmi d'autres départements de l'Etat nécessitera une construction concertée avec celles-ci. Le délai d'établissement de ce document devra tenir compte de ce temps de concertation. Le souci de la Cour des comptes de faciliter la coordination transversale entre politiques publiques a déjà été pris en compte par le département. Des instances de coordination existent et regroupent les décideurs des différentes structures concernées (plate-forme pour l'aménagement du territoire – PLATE-, plate-forme interdépartementale – PFI-, délégation du Conseil d'Etat aux transports et à l'aménagement du territoire –DELTA-). Elles complètent ainsi le dispositif mis en place à l'échelle des projets et qui doit être amélioré à l'aune du nouveau processus PLQ.

La formalisation du nouveau processus devra pouvoir s'inscrire dans une recherche d'amélioration permanente et il est proposé d'établir un bilan à 3-5 ans en même temps que la question de légiférer sur la concertation – au-delà de la législation déjà existante en la matière - afin de vérifier si les efforts mis en place ont suffi à améliorer la transversalité.

Concernant les arbitrages entre politiques publiques, la formalisation du nouveau processus PLQ devra pouvoir rappeler le rôle de la direction des plans d'affectation et requêtes dans la pesée d'intérêts et cerner les situations nécessitant un arbitrage par les instances de coordination précédemment nommées. Le département prend acte de la recommandation de la Cour relative à des subventions visant à financer des surcoûts engendrés par certaines politiques publiques à incidences spatiales.

La question d'un subventionnement spécifique est intéressante dans son principe en tant qu'elle présuppose une identification des coûts propres à la poursuite de chaque politique publique. Cela dit, cette piste peut s'avérer complexe et coûteuse, et il conviendrait plutôt d'introduire le facteur coût dans les éléments décisifs des arbitrages à mener. En effet, la question qui se pose est de savoir à partir de quand il faudrait envisager une subvention : lorsque les exigences de base ont une incidence significative sur les projets en général ou sur un projet spécifique (coût plafond des mesures ou incidence des mesures sur le prix de revient). Par exemple, à partir de quand l'exigence de conserver un arbre devrait-elle donner lieu à subvention: lorsque le projet constructif doit être réduit ou modifié sensiblement? Lorsqu'il faut prendre des mesures de protection des racines, voire un dispositif particulier de construction des sous-sols? De même, le suivi de l'utilisation de la subvention entraînerait nécessairement des responsabilités accrues en matière de contrôle interne et externe, ce qui présenterait une charge supplémentaire pour l'administration comme pour les porteurs de projets. À cela s'ajoute évidemment le coût à charge du budget de l'Etat de ces subventions additionnelles, en regard de la situation financière difficile de celui-ci.

Si le département n'entend pas suivre à ce stade cette partie de la recommandation ; il examinera en revanche la possibilité de faire évaluer par les porteurs des politiques publiques considérées le coût des différentes variantes proposées pour en faciliter l'arbitrage.

[cf. constat 4] Fonds cantonal d'infrastructure

Le département de l'urbanisme étudiera cette question, sans toutefois privilégier la voie d'une contribution du canton ou des communes. En effet, si le Grand Conseil et le conseil général devaient approuver la réforme de la péréquation intercommunale proposée en septembre 2012 par le Conseil d'Etat, et qui vise notamment à récompenser fiscalement les communes accueillant des logements, les communes disposeraient de moyens accrus pour financer elles-mêmes en toute autonomie les infrastructures majeures liées au logement de leurs habitants. L'alimentation d'un fonds cantonal et ses attributions propres devront plutôt être réglées par la voie de la taxe sur la plus-value foncière, dont le niveau devra être revu à la hausse en cas d'acceptation de la modification de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le 3 mars 2013. À cela s'ajoutera le fruit des réflexions qui sont actuellement conduites par le département concernant la taxe d'équipement, suite au rapport spécifique de la Cour sur cet objet.

[cf. constat 5] Rôles DGP PAR dans la production de PLQ

Le département partage le souci de la Cour de rappeler les responsabilités en matière d'élaboration de PLQ. Une directive interne sera donc élaborée pour rappeler que la DGP est en charge de la planification directrice localisée et que le PAR est en charge des plans d'affectation.

4.2. Processus d'élaboration et d'adoption d'un PLQ

4.2.1. Contexte

Le Plan localisé de quartier (PLQ)

« Les plans localisés de quartier (PLQ) sont des plans d'affectation du sol qui précisent les conditions permettant la réalisation de nouvelles constructions. Ils portent notamment sur la volumétrie (nombre d'étages, emprise au sol) et l'affectation de chaque bâtiment projeté, les accès, le stationnement, l'usage du sol, les servitudes et cessions demandées, etc. Ils sont généralement accompagnés de prescriptions portées en légende du plan, ou dans un règlement.

Lorsqu'il s'agit de terrains situés en zones de développement, il est la plupart du temps nécessaire d'établir ce type de plan avant de pouvoir construire.²⁹ »

Déroulement

Le chapitre 3.4 présente les cinq macro-étapes du processus d'adoption d'un plan localisé de quartier.

À chacune de ces macro-étapes sont liées des « étapes opérationnelles » :

- **l'élaboration du projet de PLQ** (macro-étape « élaboration ») : elle débute, en général, suite à une décision positive de l'office de l'urbanisme concernant une demande de renseignement (DR) venant d'un privé ou d'une commune. Le PLQ est élaboré par un architecte-urbaniste du PAR. À cet effet, il va notamment recueillir les informations nécessaires à l'établissement du PLQ et tenir compte des différentes contraintes. Lorsque nécessaires, des séances de coordination avec les différents acteurs (mandataires, commune, propriétaires, etc.) peuvent être organisées ;
- **l'enquête technique** (macro-étape « élaboration ») : l'enquête technique est une étape démarrant une fois le PLQ dessiné et visant à consulter les instances pertinentes. L'architecte-urbaniste en charge du dossier du PAR et le chef de service définissent ensemble les instances de préavis à consulter. Le chef de service valide l'envoi du dossier aux instances concernées ;
- **la synthèse des préavis** (macro-étape « élaboration ») : les instances de préavis ont un délai de 3 semaines pour se prononcer sur le projet de PLQ. Le dossier du PLQ sur lequel les instances doivent se prononcer comprend la feuille de préavis, le dessin du PLQ et éventuellement une étude, par exemple sur la mobilité. Une fois tous les préavis obtenus, l'architecte-urbaniste en charge du dossier en fait une synthèse qu'il transmet pour validation au chef de service ;
- **le préavis du Conseil administratif de la commune** (macro-étape « élaboration ») : le dossier est ensuite envoyé au Conseil administratif de la commune concernée pour préavis ;

²⁹Source : http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/a_votre_service-plans_localises_quartier-6569.html



- l'**enquête publique** (macro-étape « enquête publique ») : elle a pour but de permettre à chacun de prendre connaissance et de s'exprimer sur le projet de plan d'affectation présenté. Elle est déclenchée sur décision du conseiller d'Etat en charge du département de l'urbanisme. Pour ce faire, il envoie un courrier à la commune. Des courriers nominatifs sont envoyés par le département de l'urbanisme aux propriétaires des terrains compris dans le périmètre, lorsque leur nombre n'excède pas 50. Le projet de PLQ est consultable soit à la commune soit au département de l'urbanisme, permettant ainsi de formuler des observations écrites au département pendant un délai de 30 jours à compter de la publication dans la feuille d'avis officielle (FAO). À noter qu'elle est facultative en cas d'accord des propriétaires et lorsque le périmètre d'un PLQ est compris dans celui d'un plan directeur de quartier en force depuis moins de 10 ans ;
- le **traitement des observations ressortant de l'enquête publique** (macro-étape « enquête publique ») : le responsable des procédures en charge du dossier dispose d'un délai d'un mois pour traiter les observations reçues. Chaque réponse est motivée ;
- le **préavis du Conseil municipal de la commune** (macro-étape « préavis communal ») : une fois les observations traitées, le dossier ainsi que les observations sont envoyés au CA de la commune en vue de la délibération du Conseil municipal. Le projet de PLQ est soumis au préavis du Conseil municipal de la commune qui dispose d'un délai de 45 jours pour se prononcer sur le PLQ. Les préavis délivrés par les communes peuvent être accompagnés de réserves qui devront être traitées par le département. Lorsque les préavis sont négatifs, le département doit rencontrer la commune, conformément à la LaLAT. Ceci se fait généralement par l'audition de la commune par une délégation du Conseil d'Etat. Un courrier à la commune à la signature du conseiller d'Etat l'informe des réponses du département quant au traitement des réserves émises par la commune. En général, ce même courrier informe la commune de l'ouverture de la procédure d'opposition ;
- la **procédure d'opposition** (macro-étape « procédure d'opposition ») : elle s'ouvre dès la publication dans la FAO et dure 30 jours. Les oppositions arrivent directement au Conseil d'Etat qui les transmet au conseiller d'Etat en charge du DU qui à son tour les remet au service juridique pour traitement ;
- le **traitement des oppositions** (macro-étape « procédure d'opposition ») : le service juridique (SJ) de la direction générale de l'OU prépare les réponses aux oppositions ;
- l'**adoption par le Conseil d'Etat** (macro-étape « adoption ») : l'arrêté d'adoption par le CE fait l'objet d'une validation interne à l'OU (5 personnes) avant d'obtenir l'accord du chef de département. Une fois tous les visas récoltés, une date est fixée pour la présentation du dossier au CE pour adoption et le dossier est également préparé pour la Chancellerie d'Etat.

À chacune de ces sous-étapes (jusqu'au traitement des oppositions), des informations nouvelles peuvent nécessiter l'adaptation du projet de PLQ voir la réouverture d'une partie de la procédure.

4.2.2. Constats

1. Les processus d'élaboration et d'adoption du PLQ tel que mis en œuvre aujourd'hui comportent des inefficiences : il en va de même des processus d'octroi des autorisations de construire. En effet, la Cour observe notamment que le contenu des PLQ ne se limite pas aux éléments de base prévus par les bases légales et la jurisprudence, ceci oblige les instances de préavis à produire des préavis détaillés qui abordent des sujets qui sont du domaine de

l'architecture et qui sont par ailleurs repris au stade de l'octroi de l'autorisation de construire. À ce propos, la Cour a identifié qu'environ 75% des dossiers d'autorisation de construire qu'elle a analysés étaient en dérogation des PLQ.

Ce niveau de détail peut notamment amener à figer trop tôt l'organisation d'un quartier alors qu'en amont des points importants sont encore en suspens (par exemple le remaniement foncier, les types de logements, le mélange des affectations, le concept énergétique).

2. Le processus métier d'adoption d'un PLQ présente des lacunes engendrant des blocages au niveau de son adoption. En effet, la Cour observe notamment les faiblesses suivantes :
 - a. La question foncière n'est pas systématiquement prise en considération de manière adéquate avant l'élaboration des PLQ. En effet, les propriétaires dont les parcelles sont comprises dans le périmètre du PLQ ne sont pas suffisamment intégrés dans la phase d'élaboration du PLQ, ce qui peut générer plus d'oppositions et réduire sa faisabilité. De plus, cela peut également engendrer un problème de phasage lors de la réalisation des constructions (mise en œuvre du PLQ).
 - b. L'élaboration de PLQ, même lorsque l'initiative vient d'une commune ou d'un privé, fonctionne dans un cercle fermé. L'implication insuffisante et le manque de concertation de ces acteurs ne permettent pas de profiter pleinement des compétences des mandataires privés.
3. Les outils administratifs (dossiers, système d'information, etc.) ne sont pas en adéquation avec les besoins d'information de la hiérarchie et la nécessité de traçabilité de l'information. En effet, la Cour observe notamment que :
 - a. Synthurba est une application métier ancienne qui permet au PAR de suivre les dossiers qu'il gère (se référer au chapitre 3.3). Synthurba est limité en termes d'analyses et de statistiques (par exemple, le degré d'avancement, les points de blocage, etc.). De plus l'application ne permet pas d'effectuer aisément des extractions à des fins statistiques. En outre, certains champs utiles au suivi du service ne sont pas disponibles dans l'application. À titre d'exemple, Synthurba ne permet pas de savoir si un dossier fait partie du plan d'action logements (PAL) ou d'un PSD. La Cour note que le PAR mène un projet de mise en place de tableaux de bord via un autre outil informatique afin de pallier certaines lacunes de Synthurba.
 - b. Les dossiers présentent des faiblesses au niveau de leur tenue, pouvant augmenter le délai de traitement. En effet, sur la base de l'échantillon examiné, la Cour observe notamment que :
 - il n'existe pas de synthèse de l'étude préliminaire permettant de documenter tout le travail effectué avant le dessin d'un PLQ ;
 - 6 dossiers sur 14 (post-2005, date depuis laquelle la liste des services doit être validée par le responsable hiérarchique) ne comportaient pas de fiche récapitulatif des services à consulter lors de l'enquête technique ;
 - 7 dossiers sur 14 ne comportaient pas la validation formelle du chef de secteur pour la finalisation de l'enquête technique ;
 - 5 dossiers sur 20 ne comportaient pas de synthèse des préavis ;

- l'intégralité des préavis n'a pas été réceptionnée pour 4 dossiers sur 20.

4. Les directives internes, y compris celle sur la tenue des dossiers, ne sont pas encore toutes formalisées ou validées, ce qui fait que les différents secteurs ne travaillent pas encore de manière identique.

4.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient aux retards, voire à la non-réalisation, des constructions prévues dans le cadre du PLQ.

Le **risque de contrôle** tient à un suivi administratif inadéquat.

Le **risque financier** tient à l'inefficacité dans l'utilisation des ressources découlant du processus métier mis en place.

4.2.4. Recommandations

[cf. constat 1] La Cour recommande au DU de revoir la pratique actuelle d'élaboration des PLQ en réduisant son contenu de base afin notamment qu'il ne traite pas d'éléments ressortant du domaine de l'architecture.

Pour plus d'efficacité, lors d'enjeux majeurs d'utilité publique (par exemple la construction de logements collectifs neufs dans des projets d'envergure), la Cour encourage le DU à définir les conditions pour lesquelles il pourrait être opportun de coordonner de manière étroite voire de réunir dans une seule procédure l'adoption d'un PLQ et l'autorisation de construire (éviter le travail à double, inefficace en termes d'allocation de ressources).

Le cas échéant, il conviendra de proposer les modifications légales à effectuer au Conseil d'Etat (LGZD, LCI, etc.).

[cf. constat 2] La Cour recommande à l'OU de formaliser dans une directive à l'attention des services, des communes et des mandataires, les règles strictes fixant les étapes du processus, avec les délais et la succession des tâches.

[cf. constats 3 et 4] La Cour recommande à la direction du PAR d'établir les processus et procédures nécessaires à son bon fonctionnement et de les centraliser dans un recueil informatique afin d'en faciliter l'accès et les mises à jour. Dans ce cadre, il s'agira notamment de définir le « dossier type » et de prévoir les contrôles à effectuer et leur formalisation. En outre, il s'agira de s'assurer que l'ensemble des processus et procédures soit communiqué et référencé de manière adéquate.

Finalement, il conviendrait de faire évoluer l'ensemble des outils informatiques afin de faciliter la gestion administrative et le suivi.

4.2.5. Autres pratiques cantonales

L'instrument PLQ

En regard des procédures des autres cantons, le PLQ genevois est soit plus complexe (par rapport à Berne ou le *Quartier Plan* de Zürich), soit moins détaillé (par rapport au *Gestaltungsplan* de Zürich) :

Vaud	Berne	Zürich
<p>Dans le canton de Vaud, le contenu du plan de quartier est proche du PLQ genevois, toutefois, les pratiques des services sont différentes. L'administration cantonale vaudoise se prononce sur la légalité du contenu et non sur l'opportunité.</p> <p>Dans le canton de Vaud, un PDL-Plan directeur localisé a pour objectif d'encourager les communes proactives et anticiper sur l'avenir de leur territoire. Le PQCM-Plan de quartier de compétence municipale qui lui succède peut faire l'objet directement d'une autorisation de construire, si les éléments qui l'accompagnent sont ceux d'une demande de permis de construire.</p>	<p>A Berne le contenu va à l'essentiel, et ce sont les communes qui ont la responsabilité de l'aménagement local.</p>	<p>A Zürich, le <i>Quartier Plan</i> règle les équipements et le foncier peut nécessiter la formation d'un syndicat des propriétaires. Le <i>Gestaltungsplan</i> est un deuxième instrument dont l'objectif est la qualité spatiale.</p> <p>Soit il est initié par le canton, et est alors inscrit dans le plan d'affectation générale (plan de zone) et suit une procédure avec mise à l'enquête, soit, il est initié par des propriétaires, et alors il respecte le plan de zone et ne nécessite pas de mise à l'enquête.</p> <p>Il est constaté par les mandataires professionnels zurichois que les interventions urbaines d'importance sont l'objet de schémas directeurs où tous les intéressés sont concertés et la procédure réglementaire qui suit n'est plus qu'une formalité, car tout le travail s'est fait en amont.</p>

Il convient également de noter qu'un effort d'harmonisation des instruments de l'aménagement du territoire au niveau suisse a débuté voici une décennie. Il est soutenu par la Confédération, les cantons et l'ASPAN. Les travaux sur le *Plan d'affectation spécial* ou *Plan de quartier* (Sondersnutzungsplan) sont en cours. La diversité des cantons oriente l'harmonisation vers une proposition, encore provisoire, qui fait ressortir le contenu essentiel de l'instrument : « *Les plans d'affectations spéciaux se superposent aux plans d'affectation généraux, c'est-à-dire ils complètent ou divergent à l'intérieur d'un périmètre donné et/ou règlent une thématique sectorielle ou un objet particulier. Il comprend un plan et un règlement. Il règle l'affectation admise au sol (genre, intensité, dimensions), les aspects de protection, etc., à l'intérieur d'un périmètre déterminé et avec le degré de précision exigé par le projet d'aménagement. Il fixe également l'équipement dans la mesure où celui-ci doit être précisé ou diverge du plan d'aménagement général. Il y a des particularités : le plan d'équipement spécial, le plan d'alignement, le plan de protection spécial, le plan spécial d'extraction, le plan spécial de décharge, le plan de remembrement parcellaire*³⁰. »

Le *Plan d'affectation spécial* trace qualitativement et quantitativement les grandes orientations d'occupation du sol, et assure une structure foncière adéquate, un équipement suffisant (accès véhicules, à pied, en transports publics, stationnement, infrastructures d'alimentations techniques) et un environnement sain. L'attention est portée sur la qualité de l'organisation des espaces non bâtis plus que sur la composition et la forme des bâtiments. Le plan indique des aires

³⁰ *Sondersnutzungsplan, Plan d'affectation spécial*, version provisoire de travail, 03/08/2011, IRAP-Institut für Raumentwicklung, Kurt Gilgen, p. 5

de construction, et non des emprises au sol de bâtiments, avec des fourchettes pour les surfaces de plancher qu'il est conseillé de construire. C'est autant un dessin d'ingénierie urbaine (foncier, équipement) que d'urbanisme (qualité spatiale). Son objectif est de répondre à une volonté de maîtrise du sol par l'autorité légitimée pour gérer le territoire.

La coordination interne

Hormis le canton de Bâle qui partage avec deux communes la gestion du territoire cantonal, les autres cantons laissent entièrement aux communes la responsabilité de la gestion de leur territoire. La question du logement est traitée par les communes. Les cantons toutefois développent des mesures d'encouragement aux communes pour qu'elles acquièrent des terrains en vue de construire des logements d'utilité publique.

L'environnement est aussi une tâche des communes-villes. Par exemple, la Ville de Zürich encourage la biodiversité et impose, depuis 1991 dans son règlement la végétalisation des toitures plates.

Bâle	Zurich	Berne
Pour la coordination entre les services, le canton de Bâle a mis en place un protocole interne précis.	Le canton de Zurich a une procédure simple et stricte qui laisse peu d'ambiguïté sur la succession des phases, et la coordination y est implicite.	Le canton de Berne a adopté une loi sur la coordination (plan de quartier et octroi du permis de construire).

4.2.6. Observations de l'audité

[cf. constat 1] Contenu du PLQ et évolutions législatives

Le département de l'urbanisme souscrit à cette recommandation qui cherche à distinguer ce qui relève de l'urbanisme, devant être réglé par la planification à l'échelle du quartier de ce qui relève de l'architecture, à introduire au stade de la demande définitive d'autorisation de construire. Cette révision de la pratique actuelle devra se faire selon 2 calendriers :

- à court terme en vérifiant ce qui relève de la pratique administrative et de l'interprétation législative et jurisprudentielle et en définissant le contenu minimum des PLQ en conformité avec les lois fédérales et cantonales.
- à moyen terme et si cela est nécessaire, proposer des modifications législatives afin de garantir la prise en compte de la recommandation de la Cour.

Concernant la réunion des procédures de PLQ et de DD, l'audité fait observer que les cas où un PLQ et une DD portent sur les mêmes périmètres et objet sont rarissimes. Ils le seront d'autant plus si le PLQ devient plus générique conformément à la première partie de la recommandation de la Cour. L'audité examinera toutefois comment éviter tout doublon en la matière.

[cf. constat 2] Directive fixant les étapes

Le département de l'urbanisme souscrit à cette recommandation.

La formalisation des étapes et de la succession des tâches pourra se faire en version Web afin de garantir un accès à tout moment. À ce propos, à l'initiative du secrétariat général, l'OU a été chargé de proposer, d'ici à mi-2013, une refonte partielle de son site internet de manière à proposer une navigation correspondant mieux aux différentes étapes d'élaboration et de concertation des projets d'aménagement, ce qui rendra ce processus plus compréhensible pour chaque citoyen.

[cf. constats 3 et 4] Dossier type et communication des processus

Le département de l'urbanisme souscrit à cette recommandation.

En ce qui concerne les processus, l'audité établira les directives et outils (notamment dossier type) nécessaires. Un prototype pourra être livré par le PAR dans un délai de 3 mois pour validation avant développement.

En ce qui concerne les outils informatiques de gestion et de suivi administratif, il convient de noter que la direction des plans d'affectation et requêtes a mis en place en 2012 un outil informatique de pilotage des dossiers avec un volet de contrôle de qualité de la donnée.

L'audité partage néanmoins l'avis de la Cour qu'il reste à améliorer les systèmes d'information, mais souligne qu'il est tributaire des moyens budgétaires alloués.

4.3. Principales problématiques légales

4.3.1. Contexte

Pour rappel, la LGZD exige l'établissement d'un PLQ avant qu'un projet de construction puisse être autorisé selon les normes de la nouvelle zone. Le PLQ doit indiquer les remaniements parcellaires nécessaires à l'exécution du plan (art. 3 al.3 litt.b LGZD). Le plan est accompagné d'un règlement de quartier (RdQ) qui détermine notamment la répartition des frais d'équipement entre le constructeur et la commune, la répartition du coût des terrains destinés à des installations d'utilité publique et les garanties, foncières et financières nécessaires à la réalisation du plan (art. 4 al.1 LGZD).

Lorsque le plan couvre un périmètre appartenant à différents propriétaires, le Conseil d'Etat peut fixer en pratique un taux moyen pour les droits à bâtir sur l'ensemble du périmètre afin d'assurer la péréquation des droits à bâtir sur tous les terrains.

Le Conseil d'Etat peut en outre imposer un remaniement parcellaire dans la mesure où les droits à bâtir sont répartis équitablement entre les propriétaires concernés ou sur la base d'un accord conclu entre eux (art. 4 al.4 LGZD).

La modification des limites de zone est l'étape qui fonde l'existence d'un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes aux fins de la construction de logements sociaux au sens de la LGL (art. 3 LGL).

Le droit de préemption pourra être ainsi exercé en cas d'aliénation ultérieure du bien-fonds (art. 4 LGL). L'aliénation par le propriétaire est ainsi l'élément qui déclenche la possibilité pour l'Etat d'exercer son droit.

Enfin, à teneur de l'article 7 LGL, pour remédier à la pénurie de logements, l'Etat et les communes intéressées peuvent acquérir par voie d'expropriation les terrains qui leur sont nécessaires à la construction d'ensembles de logements d'utilité publique. Dans ce cas, l'Etat et les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que s'ils ne disposent pas eux-mêmes des terrains adéquats nécessaires à la réalisation du projet conformément au plan d'aménagement localisé applicable et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements d'utilité publique dans un délai de 5 ans à partir de l'adoption de ce plan (art. 8 LGL).

4.3.2. Constats

1. La Cour constate que les différentes bases légales ayant un effet direct ou indirect sur la production de logements se superposent, sans qu'une systématique lisible ne s'en dégage. Ceci engendre une très grande complexité ayant notamment comme conséquence d'allonger le processus d'adoption des PLQ et d'être un frein potentiel à l'entrée de nouveaux acteurs, en particulier en provenance d'autres cantons. Cette situation législative est contradictoire avec la volonté de réaliser du logement collectif neuf. La concrétisation de cet objectif participe d'ailleurs à la complexité légale relevée. À titre d'illustration et comme mentionné au chapitre 3.1, la Cour relève que les plans d'affectation de détail sont principalement régis par les lois antérieures à la LaLAT, que le législateur cantonal a maintenues (LExt et LGZD notamment) tout en y intégrant progressivement des dispositions

relevant de la politique cantonale du logement, lesquelles se juxtaposent aux lois spécifiques telles que la LGL et la LUP. .

2. Les bases légales, nombreuses et complexes ne prévoient cependant pas tous les instruments légaux envisageables afin de concrétiser la volonté de réaliser du logement collectif neuf :
 - a. La LGZD ne prévoit pas de déclaration d'utilité publique pour l'exécution d'un remaniement parcellaire :
 - Celle-ci doit être réglée au stade de l'autorisation de construire.
 - Rien ne se passe si aucun propriétaire ne veut construire.
 - b. Il n'y a pas de possibilité d'imposer le remaniement en l'absence d'autorisation de construire.
 - c. La mise en œuvre est difficile lorsque plusieurs propriétaires ont des droits dans le même immeuble ou dans le même ensemble d'immeubles.
 - d. Il n'existe pas de péréquation élargie des frais d'infrastructure au-delà du mécanisme de la taxe d'équipement.
 - e. Il n'y a pas de mécanisme de péréquation du prix des terrains dans le cas où les propriétaires ne s'entendent pas de gré à gré.
 - f. En cas d'inactivité des propriétaires de terrains compris dans un PLQ, aucune réalisation forcée du plan ne peut être exigée sans attendre un délai de 5 ans et sans retirer les logements à construire du secteur privé.

4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient aux retards, voire à la non-réalisation, des constructions de logements découlant de la législation en vigueur.

Le **risque financier** tient à l'utilisation accrue de ressources pouvant découler du cadre législatif complexe actuellement en place.

4.3.4. Recommandations

[cf. constats 1 et 2] Au vu de la complexité de la situation légale actuelle, la Cour invite le département de l'urbanisme à proposer les simplifications légales envisageables, ainsi qu'un éventuel renforcement des outils légaux contraignants qu'il jugerait adapté en fonction du degré de priorité accordé à la politique du logement.

4.3.5. Observations de l'audité

[cf. constats 1 et 2]

Le département de l'urbanisme souscrit à cette recommandation.

Il a initié fin 2012 deux démarches partenariales visant l'amélioration des instruments et des procédures :

- Une réflexion sur l'outil PLQ en vue d'examiner son contenu et sa procédure d'élaboration,*
- Une réflexion relative aux autorisations de construire*

L'efficience et l'opérationnalité de la production de logement sont les toiles de fond de ces réflexions.

Le DU étudiera les pistes de modifications législatives pouvant mieux servir l'objectif d'une politique du logement efficace et de qualité, dans le respect toutefois de la proportionnalité entre le droit de la propriété d'un côté, et les contraintes de l'intérêt général de l'autre.

5. ANALYSE – Les autorisations de construire

5.1. Gouvernance

5.1.1. Contexte

Comme indiqué au chapitre 4.1.1, la gouvernance désigne³¹ « l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un État, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale ».

Les différents types d'autorisations au sein de la direction des autorisations de construire (DAC)

Comme présenté dans le chapitre 3.1.2, la DAC réceptionne 5 types d'autorisations de construire :

- la demande d'autorisation définitive (DD) ;
- la demande préalable (DP) ;
- la demande de renseignement (DR) ;
- l'autorisation par voie de procédure accélérée (APA) ;
- l'autorisation par annonce de travaux (APAT).

Ces deux dernières catégories d'autorisation de construire représentent des travaux qualifiés de mineurs et qui ont comme particularité de ne pas nécessiter d'enquête publique et de préavis communal.

Les différents services préavis

Dans le cadre du processus des autorisations de construire, l'article 3 de la LCI précise que « les demandes d'autorisations sont soumises, à titre consultatif, au préavis des communes, des départements et des organismes intéressés. L'autorité de décision n'est pas liée par ces préavis. Les communes et toutes les instances consultées formulent leur préavis dans un délai de 30 jours à compter de la date d'enregistrement de la demande. Passé ce délai, le département peut statuer, considérant que le défaut de réponse équivaut à une approbation sans réserve ».

Dans la pratique, notamment pour la construction de logements neufs, certaines instances de préavis sont susceptibles de faire modifier les projets et sont donc consultées prioritairement (voir chapitre 3.2.4).

³¹ Source : Institut de Recherche sur la Gouvernance et l'Economie des Institutions (<http://www.irgei.org>).

5.1.2. Constats

1. Sur environ 3'200 dossiers d'autorisations de construire instruits par année, la DAC traite, outre les demandes définitives (DD) en autorisation de construire, environ 1'600 dossiers de demande par procédure accélérée (APA) (ex : piscine, véranda, BBQ, agrandissement de villa en zone villa, etc.). Cela engendre donc une mobilisation importante des ressources.
2. Le processus de récolte des préavis, pour les autorisations de construire définitives présente des tâches redondantes et des retards. En effet, la Cour observe notamment ce qui suit :
 - a. Des instances de préavis peuvent avoir des rôles redondants : par exemple, il existe trois instances (deux se situent au sein de la direction générale de la nature et du paysage, la troisième étant la commission des monuments et sites) se prononçant sur l'application de l'article 11 de la loi sur les forêts (LForêts, M 5 10). Dans ce cadre, elles statuent sur la distance à respecter pour les constructions à proximité d'une forêt. Outre la lourdeur administrative dans la récolte de ces préavis, ceux-ci peuvent parfois être opposés, alors qu'en théorie il ne devrait pas y avoir de divergences. Au final, c'est à la DAC d'effectuer la pesée des intérêts.
 - b. L'organisation interne de certaines instances de préavis ne permet pas de tenir le délai de 30 jours tel que prescrit dans la loi. La Cour observe qu'au sein de la direction générale de la nature et du paysage, certaines commissions ou sous-commissions se réunissent une fois par mois, voire même deux fois par année.

5.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient au fait que les collaborateurs de la DAC effectuent un volume de travail important sur des autorisations relatives à des travaux de peu d'importance.

Le **risque d'image** tient aux retards potentiels découlant des faiblesses constatées dans la gouvernance du processus des autorisations de construire.

5.1.4. Recommandations

[cf. constat 1] Dans le cadre du groupe de travail interdépartemental mis en place en cours d'audit³², la Cour propose d'envisager toutes les mesures (y compris légales) permettant d'alléger la charge administrative de la DAC plus particulièrement pour les APA et APAT.

[cf. constat 2] À court terme, la Cour recommande à la DAC de mettre en œuvre une procédure permettant une récolte des préavis par des instances pouvant délibérer dans un délai maximum de 30 jours, tel que prescrit dans la loi. De plus, afin d'éviter au maximum de recevoir des préavis opposés, la Cour encourage la DAC à mettre en œuvre une concertation entre les instances pouvant avoir des avis différents sur des prérogatives communes. À moyen terme, la Cour recommande au département de l'urbanisme d'étudier, en concertation avec les

³² Point de presse du Conseil d'Etat du 5 décembre 2012, p.11

départements concernés, les modifications légales à apporter afin de supprimer les doublons puis de proposer les modifications légales nécessaires.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Dans le cadre du premier plan de mesures (no 71 et 72), le Conseil d'Etat prévoyait la responsabilisation des mandataires dans le cadre des procédures d'autorisation de construire d'une part, l'accélération et la simplification des procédures d'autorisation de construire d'autre part. Dans ce cadre, la loi 10198 adoptée le 17 septembre 2009 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2010 a introduit la suppression de certains permis d'habiter, respectivement d'occuper, délivrés par le département et remplacés par une attestation, signée par le mandataire.

Une nouvelle réflexion pourrait être menée afin de poursuivre la responsabilisation des mandataires dans le domaine des autorisations de construire. Relativement aux APA et APAT, il s'agira d'étudier le transfert de plus de responsabilités vers les mandataires sur ces requêtes voire de désassujettir certains objets.

5.1.5. Observations de l'audit

[cf. constats 1 et 2] (recommandations n° 10 et 11)

Le département ne peut que partager ces constats et recommandations, dès lors que ses propres réflexions l'ont conduit aux mêmes conclusions. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat a décidé le 5 décembre 2012 de créer un groupe de travail interdépartemental chargé de repenser en profondeur les processus principaux liés aux autorisations de construire en créant notamment une vraie procédure accélérée. C'est également dans ce cadre que l'audit a réorganisé début octobre 2012 ses services, en créant un service APA.

Les objectifs fixés par le conseil d'Etat le 5 décembre 2012, s'inscrivent parfaitement dans le cadre des présentes recommandations et vont au-delà. En effet, le groupe de travail aura pour mission de proposer un processus APA qui garantisse la délivrance de la prestation en 30 jours pour 80% des cas, de mieux coordonner et hiérarchiser les différentes instances de préavis, pour aboutir à une simplification et/ou accélération de la procédure ordinaire (DD). Dans le cadre de ces travaux, les recommandations de la Cour seront bien entendu prises en compte. On s'attachera également à vérifier si une organisation différente de la DAC doit être envisagée afin de garantir un suivi plus personnalisé de chaque requête.

5.2. Processus des autorisations de construire

5.2.1. Contexte

Description du processus d'octroi d'une autorisation de construire pour du logement neuf

Dans le cadre de la construction de logements neufs, les mandataires professionnellement qualifiés³³ déposent leurs dossiers sous format papier, au guichet situé au DU ou par courrier postal. Un premier contrôle de la complétude du dossier est effectué au guichet par un collaborateur du service des requêtes et des systèmes d'information. Ces dossiers sont ensuite classés par région et sont transmis au responsable du rapport d'entrée.

a) Le rapport d'entrée

Le rapport d'entrée est un examen préliminaire qui permet notamment d'identifier d'emblée les dossiers qui ne sont pas recevables sur le fond ou sur la forme et d'organiser la circulation du dossier.

Le responsable du rapport d'entrée vérifie le formulaire de requête et enregistre ensuite le dossier dans SAD en lui attribuant un numéro provisoire.

Les services consultés (voir chapitre 3.2.4) renvoient sur format papier l'un des documents suivants :

- un préavis (donné dès le rapport d'entrée dans les cas très simples) ;
- une demande de consultation ultérieure du dossier en vue de la délivrance d'un préavis (il arrive que les services mentionnent déjà des documents complémentaires qui devront être obtenus au moment de l'instruction) ;
- un avis « non applicable », au sens où le service n'est pas concerné par le dossier. En effet, la liste des services dans lesquels circule le rapport d'entrée est toujours la même quel que soit le dossier.

Une fois les avis du rapport d'entrée reçus des autres instances, l'inspecteur de la construction évalue la conformité du projet sous l'angle de la LCI. De plus, l'inspecteur va identifier d'après son jugement professionnel quelles autres instances de préavis devront éventuellement se prononcer et sur quels aspects. Une check-list des instances de préavis à consulter permet de les choisir en fonction de l'analyse du dossier faite au rapport d'entrée.

Une fois les instances consultées, le responsable du rapport d'entrée effectue une synthèse des avis reçus. Le dossier et la synthèse du rapport d'entrée sont transmis au chef de région concerné au sein de la DAC. Le chef de région contrôle et valide la synthèse, et, sur base de son jugement professionnel, décide si le dossier est accepté ou refusé. Si le dossier est accepté par le chef de région, un numéro définitif lui est attribué dans SAD afin que son analyse puisse être finalisée.

³³ L'art. 1 de la loi sur l'exercice des professions d'architecte et d'ingénieur (LPAI L 5 40) définit les mandataires professionnellement qualifiés comme l'exercice indépendant de la profession d'architecte ou d'ingénieur civil, ou de professions apparentées, sur le territoire du canton pour les travaux dont l'exécution est soumise à autorisation en vertu de la LCI.

b) Enquête publique – Publication dans la feuille d’avis officielle (FAO)

Le service des autorisations publie la demande d’autorisation dans la FAO pour les dossiers concernant les :

- demandes définitives ;
- demandes préalables ;
- demandes de renseignements.

Ceci permet de donner un droit de regard aux tiers pendant 30 jours à compter de la date de publication. Les tiers peuvent alors formuler des observations par écrit, lesquelles seront ensuite versées au dossier. Le chef de région accuse réception de l’ensemble des observations formulées et en informe le mandataire, qui est libre d’en tenir compte ou pas.

c) Enquête technique : envoi des dossiers aux instances de préavis

En parallèle de l’enquête publique, les dossiers sont envoyés aux différentes instances de préavis qui doivent se prononcer de manière approfondie dans un délai de 30 jours. Le délai court à compter de la date d’envoi aux instances. Le suivi du délai de retour des instances de préavis peut s’effectuer au travers de l’application SAD et permet à la DAC d’effectuer les relances nécessaires.

Un délai de 3 jours supplémentaires est accordé suite à la relance. Si l’instance n’a pas préavisé passé ce délai, le préavis est considéré comme favorable, sous réserve de ceux qui sont nécessaires, comme celui de la police du feu.

d) Enquête technique : retour des préavis et pesée des intérêts

À réception des préavis, l’inspecteur en charge du dossier effectue une pesée d’intérêts dans le cas où :

- des préavis sont négatifs ;
- des demandes de compléments sont formulées ;
- des préavis sont contradictoires.

La DAC est l’autorité de décision et n’est pas liée par les préavis qui selon la loi sont consultatifs. Dans le cadre légal existant, elle dispose ainsi d’une marge d’appréciation considérable vis-à-vis de l’ensemble de ces préavis. Une synthèse de l’ensemble des préavis contenant une proposition de décision est rédigée à l’attention du chef de région pour validation.

e) Décision finale - Publication dans la feuille d’avis officielle (FAO)

Le chef de région vise l’autorisation de construire et la décision est renseignée dans SAD. L’octroi de l’autorisation de construire est publié dans la FAO. Si des dérogations ont été accordées, la publication en fait mention. 30 jours après la publication dans la FAO, et si aucun recours n’est formulé durant ce délai, l’autorisation de construire entre en force. Le bénéficiaire dispose d’un délai de deux ans pour ouvrir le chantier ; passé ce délai, l’autorisation devient caduque (art. 4 de la LCI). Le bénéficiaire a en principe droit à une première prolongation d’une année (sur demande), puis peut obtenir une seconde prolongation d’une année, mais ne peut recourir si celle-ci est refusée. Enfin, une prolongation supplémentaire est envisageable en cas de circonstances exceptionnelles.

5.2.2. Constats

1. La formalisation de l'intégralité des processus et procédures relatifs à l'activité des autorisations de construire n'est pas encore achevée. En outre, les procédures sont rédigées sous des formes diverses telles que des notes internes ou des courriels, et ne sont pas conservées dans un recueil systématique. Ainsi, chaque région peut avoir ses propres spécificités et méthodes de travail, ce qui ne permet notamment pas de garantir une homogénéité dans le traitement des dossiers.
2. Le suivi administratif des autorisations de construire présente des lacunes. La Cour observe notamment ce qui suit :
 - a. Dans le cadre du rapport d'entrée, 7 dossiers sur 20 analysés étaient incomplets (absence d'attestation du mandat, formulaires de renseignements auprès des services publics, etc.).
 - b. Dans le cadre de l'enquête publique, 7 dossiers sur 17 analysés ne comportaient pas la fiche de publication dans la FAO permettant de vérifier la présence des informations minimales.
 - c. Dans le cadre de l'enquête technique, il n'existe pas de procédure de relance automatique des instances n'ayant pas respecté le délai de 30 jours.
 - d. Dans le cadre de l'enquête technique, le dossier transmis à la commune pour préavis ne contient pas la lettre d'accompagnement du mandataire indiquant les travaux envisagés. La lettre d'accompagnement donne une vision du contexte et des pistes qui sont des éléments utiles à une bonne compréhension du dossier.
 - e. Dans le cadre de la synthèse des préavis, 3 dossiers concernant des demandes de renseignements, sur 4 analysés, ne comportaient pas de synthèse de préavis validée par le chef de secteur du PAR.
3. Dans le cadre de l'enquête technique, considérant que le défaut de réponse équivaut à une approbation sans réserve, la DAC pourrait considérer les préavis ne respectant pas le délai de 30 jours comme favorables. Dans la pratique, la DAC n'utilise que rarement cette possibilité légale, alors que cela permettrait un gain de temps non négligeable. Sur la base de son échantillon, la Cour relève que cette possibilité n'a pas été utilisée par la DAC malgré le non-respect du délai de 30 jours pour les préavis consultatifs.
4. Bien que n'ayant pas effectué un audit informatique, les travaux menés par la Cour l'amènent néanmoins à constater que le système d'information n'est pas en adéquation avec les besoins du service. En effet, la Cour a notamment observé ce qui suit :
 - a. L'application SAD n'est pas systématiquement à jour concernant les dates et des données sont erronées. En ce sens, plusieurs anomalies ont été relevées :
 - les dates d'enregistrement des préavis inscrites dans le dossier physique et dans l'application SAD présentent parfois des différences de plusieurs jours ;
 - le statut du dossier (instruction, décidé, archivé) n'est pas toujours exact ;

- les surfaces brutes de plancher saisies dans SAD ne correspondent pas systématiquement aux données ressortant des dossiers papier.

b. L'application SAD n'est pas adaptée aux besoins de la direction des autorisations de construire en termes de suivi et de contrôle :

- la réalisation d'extractions en vue d'établir des statistiques ou des tableaux de bord nécessite un temps considérable et des manipulations compliquées, augmentant le risque de fiabilité des données ;
- il n'est pas possible d'effectuer un suivi automatique du respect du délai des 30 jours accordé aux instances de préavis.

5.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient à des méthodes de travail différentes au sein de la DAC.

Le **risque de contrôle** tient à un suivi administratif inadéquat.

Le **risque d'image** tient aux retards potentiels découlant des faiblesses constatées dans le traitement des demandes d'autorisations de construire.

5.2.4. Recommandations

[cf. constats 1 et 2] La Cour recommande à la DAC d'établir et de regrouper les processus et procédures indispensables à la gestion des dossiers d'autorisations de construire dans un recueil centralisé afin d'en faciliter l'accès et les mises à jour. Dans ce cadre, il s'agira notamment de définir le « dossier type » et de prévoir les contrôles à effectuer et leur formalisation. En outre, il s'agira de s'assurer que l'ensemble des processus et procédures soit communiqué et référencé de manière adéquate.

[cf. constat 3] La Cour recommande à la DAC de considérer les préavis non transmis dans un délai de 30 jours comme favorables et de définir d'éventuelles règles d'exception.

[cf. constat 4] La Cour recommande au DU de réaliser une étude de faisabilité en vue de faire évoluer l'ensemble du système d'information de l'OU afin de faciliter la gestion administrative et le suivi.

5.2.5. Observations de l'audit

[cf. constats 1 et 2] (recommandation n°12)

L'audité accueille favorablement cette recommandation.

À cet égard, le département procède actuellement à d'importants travaux relatifs au contrôle interne des différents services. Dans ce cadre, les nouveaux processus et procédures d'autorisations de construire issus des travaux du groupe de travail interdépartemental seront formalisés et les directives métiers seront mises à jour sous une forme harmonisée.

S'agissant des constats de la Cour, le département fait néanmoins observer que les pièces manquantes relevées dans les dossiers sont fréquemment le fait de

vols commis par le public venant consulter les dossiers. À cet égard, l'OU mettra prochainement en place un système de dépôt d'une consigne lors de la consultation (ex: carte d'identité). Une modification du RCI sera proposée dans ce sens.

[cf. constat 3] (recommandation n°13)

L'auditée accueille favorablement cette recommandation et préconise de systématiser l'application de cette règle pour le traitement des APA. Pour les cas de préavis technique validant des dérogations ou émettant notamment des conditions d'autorisations, le département relève des difficultés d'application et préconise de renforcer le système de relance des préavis. À titre d'exemple, des autorisations de construire délivrées sans fixation des loyers par l'office du logement (OLO) ou la cellule LDTR ou encore sans validation de la dérogation à l'article 11 ou 106 LCI par la CMNS ou la commission d'architecture (CA), seraient parfaitement illégales et annulées à la moindre contestation devant les tribunaux. Par ailleurs et pour les cas où les préavis s'apparentent à des quasi-décisions et relèvent de l'application du droit fédéral, par exemple en matière de bruit, d'EIE, OPAM, OPAIR etc., l'application de cette règle est exclue.

[cf. constat 4] (recommandation n°14)

En ce qui concerne les outils informatiques à faire évoluer, l'OU partage l'avis de la Cour sur le constat de carence. Une étude de faisabilité technique et financière doit être effectuée en partenariat avec les différentes entités concernées. Il convient de souligner que ces besoins ont été exprimés à plusieurs reprises sans suite, notamment en raison de manque de budget alloué dans ce domaine.

Cela étant précisé, l'auditée fait observer que la refonte du système SAD fait également partie des objectifs fixés par le Conseil d'Etat le 5 décembre 2012.

5.3. Préavis de l'office du logement dans le cadre des autorisations de construire

5.3.1. Liminaire

Bien que n'ayant pas effectué un audit détaillé de l'OLO, il est néanmoins rapidement apparu dans les analyses de la Cour que les préavis de ce service dépassaient régulièrement le délai de 30 jours. De plus, le préavis et l'accord de principe de l'OLO sont des éléments indispensables dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de construire de logements collectifs neufs. Dès lors, la Cour a effectué une analyse de certaines procédures de préavis ressortant des dossiers sélectionnés.

Il convient de relever à titre préalable qu'au vu des exigences multiples et difficilement compatibles résultant de la législation, de la nécessité d'arbitrer entre les différentes politiques publiques poursuivies, ainsi qu'entre l'intérêt public et les intérêts privés, l'OLO est contraint d'exercer un très large pouvoir d'appréciation. La procédure qu'il a mise en place constitue une réponse cohérente à ces défis, mais la Cour a souhaité examiner à quelles conditions elle présenterait un potentiel d'amélioration.

5.3.2. Contexte

Préavis de l'office du logement

Un des acteurs clés dans le cadre de la politique du logement est l'OLO. L'assise fonctionnelle et juridique de l'OLO est fondée sur la LGL ainsi que sur l'article 5 de la LGZD. Cet article définit le cadre général de la délivrance d'une autorisation de construire pour :

- les logements destinés à la location, qui doivent répondre par le nombre, le type et les loyers pratiqués à un besoin prépondérant d'intérêt général ;
- les logements destinés à la vente, qui doivent répondre par le nombre, le type et leurs prix de vente prévus à un besoin d'intérêt général ;
- les bâtiments commerciaux et artisanaux, qui doivent répondre par leur nombre, leur situation et leur type à un besoin d'intérêt général.

Dans le cadre de nouvelles constructions, l'OLO a comme objectif de s'assurer que les logements produits répondent au besoin prépondérant de la population en offrant des logements à des prix abordables. A cet effet, la LGZD impose aux mandataires de soumettre un plan financier ainsi qu'un plan technique qui doit être agréé par l'OLO afin de garantir le respect des deux buts ci-dessus. En ce sens, l'article 13 RGZD précise que « *le requérant doit fournir, avec la demande d'autorisation de construire :*

- *a) l'estimation du prix de revient de l'opération;*
- *b) les modalités du financement et de son coût;*
- *c) le plan financier d'exploitation ».*

a) Processus de délivrance du préavis de l'OLO :

Dans le cadre de la demande d'autorisation de construire, l'OLO doit rendre son préavis sur la base des documents suivants :

- un jeu de plans ;
- un plan financier (PFI) par catégorie de logement et/ou groupe de propriétaires ;

- le calcul des mètres cubes selon la norme SIA 116 ;
- le descriptif des travaux à réaliser.

Chaque dossier au sein de l'OLO est revu par un binôme : un gestionnaire technique et un gestionnaire financier. L'analyse du dossier porte notamment sur :

- La vérification du calcul de la surface brute de plancher ;
- L'analyse du prix du terrain. Ce contrôle a été défini dans la pratique administrative « Prix admis dans les plans financiers pour les terrains sis en zone de développement³⁴ » ;
- Le contrôle du respect des catégories de logement imposées par la LGZD. ;
- La vérification du coût de construction au m³ prévu dans le plan financier. Ce contrôle a été défini dans la pratique administrative « Coûts de la construction admis dans les plans financiers des immeubles soumis à la LGZD ou à la LGL³⁵ ». Cette pratique fixe les plafonds des coûts de construction exprimés en francs par m³ (selon la norme SIA 116) et sont différenciés selon la catégorie des logements suivants :

Catégorie	Plafond
HBM	625 F / m ³
HLM – HM	640 F / m ³
ZD locatif	680 F / m ³
ZD PPE	700 F / m ³
Garage hors assiette	350 F / m ³
Aménagements extérieurs	130 F / m ³

- Cette analyse porte sur la partie la plus importante du prix de revient d'un immeuble. Il convient de souligner que bien qu'il y ait un lien mathématique entre le coût maximum autorisé et le prix à la pièce (location), un projet peut néanmoins respecter le prix plafond au m³ autorisé par l'OLO sans atteindre les objectifs de loyer à la pièce, en raison des caractéristiques particulières du projet (taille de l'opération, charge foncière élevée, travaux spéciaux etc.). Cela fait souvent l'objet de négociations avec le promoteur, amenant l'OLO à proposer des solutions d'optimisation du projet (pistes d'économies) ;
- La vérification des loyers par pièce et des prix de vente. Ce contrôle a été défini par deux pratiques administratives : « Loyer maximum admis par pièce pour l'obtention de l'accord de principe³⁶ » et la « Fixation des loyers des opérations PPE en zone de développement³⁷ ». Les loyers admissibles sont définis en fonction de la catégorie de logements construits et de la part de financement en fonds propres et pour des prix de terrain, coûts de construction et taux hypothécaires donnés. Cette vérification est en lien étroit avec celle portant sur le coût de construction ;
- Le contrôle du respect des rendements maximum autorisés. Ce contrôle a été défini dans la pratique administrative « Taux de rendements nets initiaux admis en fonction du type de financement³⁸ » qui fixe « les taux de rendements initiaux maximums autorisés sur fonds propres pour les immeubles soumis à la LGL (HBM, HLM et HM) et pour les immeubles locatifs soumis à la LGZD (ZD LOC), en tenant compte de la relation entre la structure de financement et le risque encouru sur les fonds propres (effet de levier) de la manière suivante :

³⁴ PA/SI/001.05, entrée en vigueur le 01/08/2006 et mis à jour le 15/10/2012

³⁵ PA/SI/036.01, entrée en vigueur le 01/10/2012

³⁶ PA/SI/005.03, entrée en vigueur le 01/01/2008 et mis à jour le 01/10/2012

³⁷ PA/SI/031.01, entrée en vigueur le 01/01/2009 et mis à jour le 01/01/2012

³⁸ PA/SI/004.02, entrée en vigueur le 03/04/2007 et mis à jour le 01/10/2012



	Rendement LGZD	Rendement LGL
Pour un financement 100% en fonds propres :	5.50%	4.50%
Pour un financement comprenant 50% de fonds étrangers et 50% de fonds propres :	6.00%	5.00%
Pour un financement comprenant 80% de fonds étrangers et 20% de fonds propres :	7.00%	6.00%

- Le contrôle du respect des caractéristiques des logements imposées par le RGL.

Une vérification technique des plans est également effectuée afin de s'assurer que le projet se rapproche le plus possible des seuils minimums fixés par le RGL et des objectifs fixés par l'OLO pour les équipements (sanitaires, locaux communs notamment).

Pour environ 90% des dossiers soumis, l'OLO fait des recommandations visant à faire diminuer les coûts de construction et les loyers et/ou prix de vente.

D'une manière générale, l'OLO contrôle le plan financier établi par le mandataire pour s'assurer de la faisabilité économique du projet. Cet examen permet par la suite de faire évoluer le projet afin qu'il respecte les normes admises. À l'issue de l'analyse technique et financière, l'OLO transmet son préavis à la DAC.

b) Processus de délivrance de l'accord de principe :

Une fois que l'enquête technique du dossier est finalisée auprès de la DAC et les plans visés, le dossier est resoumis à l'OLO pour son accord de principe. Il s'agit de finaliser le travail effectué au stade du préavis en ajustant les plans techniques, le plan financier et les prestations au regard de la LGL et de la LUP.

L'accord de principe fige au stade de l'autorisation de construire les valeurs fondamentales, à savoir, le prix de revient, le rendement et les niveaux des loyers. Si la réalisation du projet met en évidence des coûts plus importants que ceux qui avaient été prévus et qu'ils sont dûment justifiés, l'OLO prend en compte les coûts réels et les répercute sur les loyers admis ou le prix de vente dans le respect des maximums fixés par la pratique administrative.

Critères d'évaluations appliqués par l'Office du logement (OLO)

Le niveau de sortie (loyers et prix de vente) étant tributaire du prix de revient, l'OLO analyse les projets de construction sous l'angle de la rationalité de la construction (morpho-typologie gestion de l'espace, densité) et sous l'angle de la rationalité économique (coûts de construction).

L'OLO vérifie également que les programmes de logement comportent au moins 60 % de 4 pièces et moins.

À noter que dans le cadre de leurs analyses, les collaborateurs de l'OLO puisent dans leur expérience personnelle pour proposer des mesures d'optimisation du projet. Dans ce cadre, il est possible que les propositions de l'OLO incluent des modifications et/ou demandes de dérogation par rapport aux exigences du PLQ ou des autres services consultés. Par exemple, l'OLO peut être amené à recommander l'abandon de toits végétalisés alors que cela est prévu dans le PLQ.

5.3.3. Constats

1. La Cour constate une absence d'orientation et de décision claires en matière de politique du logement entraînant des conflits d'objectifs entre politiques publiques (voir également chapitre 4.1.2 constat 3). De ce fait, l'OLO se voit contraint d'effectuer les arbitrages nécessaires. En effet, les coûts élevés et surtout les déplafonnements sont souvent causés par des exigences de qualité constructives et d'équipements qui vont au-delà des exigences de base (par exemple : toit végétalisé, panneaux solaires, etc.). Ces exigences sont souvent la résultante d'exigences formulées par d'autres services de l'Etat soit via le PLQ, soit dans le cadre de la procédure en autorisation de construire. En l'état, l'OLO intègre ces coûts additionnels dans le plan financier et le renégocie avec le promoteur pour trouver un nouvel équilibre. Cela entraîne une redistribution des coûts et des revenus du projet complexe, peu transparente et pas toujours équitable.
2. S'agissant des immeubles subventionnés, les taux de rendement maximums retenus par l'OLO dans le cadre du plan financier initial sont plus élevés (car répondant à des considérations différentes, telles que la constance de ces taux pendant la durée du contrôle des loyers, par exemple) que ceux pris en considération par le Tribunal fédéral, lorsqu'il examine à une date déterminée si le rendement du propriétaire est admissible au sens de l'art. 269 CO. Si le droit du bail n'est que partiellement applicable dans le cas des immeubles subventionnés, il incombe toutefois à l'autorité de contrôle des loyers de veiller à ce que le rendement du bailleur ne soit pas excessif (cf. art. 253b CO et 2 al. 2 OBLF). La procédure appliquée par l'OLO ne précise pas comment le passage des différents plans financiers aux loyers autorisés en définitive permet ce contrôle.
3. Le plafond des coûts de construction admis par l'OLO n'est pas déterminé sur la base de référentiels adéquats. En effet, la Cour relève notamment ce qui suit :
 - a. Les plafonds des coûts de construction sont définis en francs par m³, le volume étant calculé selon la norme SIA 116 datant de 1952 alors que cette dernière a depuis été remplacée par la norme SIA 416 datant de 2003 et demandant de calculer les volumes effectifs, donc bien plus précise.
 - b. Le prix de revient CFC 2³⁹ par m³, utilisé par l'OLO est un indicateur très incomplet de l'efficacité du projet. De plus, il n'a qu'un lien très irrégulier avec les loyers des logements construits. En outre, un tel plafond unique est excessivement contraignant pour les petits immeubles alors qu'il est trop généreux pour les très grands immeubles. Cette manière de procéder réduit considérablement l'utilité des plafonds sur le prix de revient inscrit dans la « pratique administrative ».

³⁹ Code des frais de construction Bâtiment (CFC) 1989, Centre d'études suisse pour (la rationalisation de la construction CRB) Norme Suisse SN 506 500.

4. La vérification du projet et des coûts de construction effectuée par l'OLO présente des faiblesses suivantes :
 - a. L'OLO exerce un double rôle de surveillance et de conseil. En effet, il examine le projet, formule des propositions d'optimisation et valide ensuite le plan financier, ce qui peut générer un conflit d'intérêts.
 - b. L'OLO propose des mesures d'optimisation du projet afin que le projet soit faisable dans le cadre du prix de revient admissible, sachant qu'il s'agit d'une activité qui incombe normalement au promoteur et à son architecte, ce qui peut générer une consommation des ressources de l'OLO plus importante que nécessaire.
 - c. Les mesures d'optimisation proposées par l'OLO ne sont ni chiffrées, ni suivies dans une base de données afin de rendre plus efficient l'examen de projets ultérieurs.
5. Le plan financier n'est pas un outil d'analyse adéquat de la véritable économicité des projets. La Cour observe que le prix de revient est inscrit dans les premiers plans financiers sans que le mandataire doive produire une estimation soigneuse des coûts. Ainsi, le plan financier officiel de l'OLO est davantage un outil de négociation qu'un instrument de vérification de la faisabilité économique et d'optimisation du projet. Sur 7 dossiers analysés par la Cour, il ressort que les recommandations de l'OLO n'ont pas permis de faire baisser le coût inscrit dans le plan financier initial. À noter que ces recommandations visent également à rendre le projet conforme et réaliste.

5.3.4. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et de contrôle** tiennent à l'absence de procédures claires et précises.

Le **risque d'image** tient à l'utilisation de taux de rendement supérieurs à ceux admissibles dans le cadre du droit de bail ainsi qu'aux faiblesses du plan financier de l'OLO.

5.3.5. Recommandations

[cf. constat 1] La Cour invite le département de l'urbanisme à proposer au Conseil d'Etat un projet de processus permettant de procéder à des arbitrages lorsque les objectifs de différentes politiques publiques sont en concurrence en s'assurant que les priorités soient fixées en amont.

Dans ce cadre, il conviendra notamment d'étudier la possibilité d'accorder des subventions spécifiques lorsque l'Etat (les services préavisés) pose des exigences au projet dans l'intérêt collectif qui vont au-delà des exigences de base. La compensation de ces exigences serait ainsi plus transparente dans l'établissement du projet et déchargerait l'OLO de cet arbitrage.

[cf. constat 2] La Cour encourage l'OLO à faire correspondre davantage les taux de rendement autorisés dans les plans financiers avec les taux admis dans le cadre du droit du bail. L'OLO pourrait utiliser ce différentiel pour absorber, au niveau du plan financier, des prix de revient dépassant les plafonds des pratiques administratives.

[cf. constats 3 à 5] La Cour recommande également à l'OLO d'étudier la possibilité de reporter davantage de responsabilités vers les mandataires. Il leur appartiendrait de rechercher des solutions pour minimiser les coûts de construction et de s'assurer que les projets sont conformes avec les exigences typologiques et économiques des règlements et directives.

Dans ce cadre, il conviendrait de mettre en place la fixation des loyers ou des prix de vente définitifs dans le premier plan financier approuvé et de ne plus pouvoir s'en écarter.

Par ailleurs, tout projet de construction devrait s'appuyer dès le début sur une solide estimation des coûts fondée sur un devis général suffisamment détaillé. Aux fins de faciliter son analyse, la Cour recommande à l'OLO d'établir une étude de faisabilité quant à se doter d'une base de données des prix de construction par éléments. Cela permettrait également à l'OLO de pouvoir chiffrer les économies qu'il propose.

5.3.6. Observations de l'audité

[cf. constat 1] (recommandation 15)

L'audité accueille favorablement cette recommandation portant sur la validation par le Conseil d'Etat d'un processus réglant la responsabilité des arbitrages. Celle sera étudiée (cf. 4.1.6. constat 3). L'audité attire toutefois l'attention sur le fait que les conflits de politiques publiques trouvent leur source initiale en bonne partie dans la législation fédérale sur laquelle les cantons n'ont pas de prise. Concernant la question d'un subventionnement spécifique lié aux exigences des autres politiques publiques, l'audité renvoie à sa prise de position concernant une recommandation identique émise sous chiffre 4.1.6, constat 3)

[cf. constat 2] (recommandation 16)

Il est à noter que l'appréciation du rendement dans l'optique du droit du bail et de la LGL repose sur une différence fondamentale : le rendement autorisé en application de la LGL est un rendement nominal qui vaut pendant toute la durée du contrôle, alors que la logique du droit du bail est fondée sur des taux réels (adaptation à la situation). Certes, le bailleur du logement subventionné peut adapter l'état locatif de l'immeuble en fonction de divers critères énoncés dans la loi (modification des budgets, diminution de la subvention), mais c'est dans le cadre fixé au moment de l'arrêté définitif.

Il faut relever encore que le loyer initial est fixé dans une logique fondée sur les coûts (le prix de revient est contrôlé y compris un poste terrain, ce qui échappe à la vérification dans un immeuble régi par le droit du bail). Cela assure en définitive des niveaux de loyers plus objectifs et plus bas.

Au surplus, il sera relevé que le contrôle des loyers en matière LGL se différencie aussi en ce qu'il est administratif et régulier et non seulement judiciaire et sur action de la part du locataire.

Par ailleurs, il convient de souligner que le bailleur privé qui détient un logement subventionné voit un certain nombre de ses prérogatives usuelles limitées (par exemple dans le choix des locataires) ou dans l'élaboration de son projet.

En définitive, dans la mesure où l'on est en présence de logiques différentes, il ne s'agit pas de procéder à un rapprochement, mais, le cas échéant, d'examiner quels sont les avantages et inconvénients à basculer dans un système différent



ce qui pourrait avoir pour conséquence de renoncer au modèle de coopération mis en place à Genève, dans le cadre de la LGL et de la LGZD, depuis la fin des années 50.

À ce stade, le département n'envisage pas de changer fondamentalement son système qui offre l'avantage d'une plus grande stabilité des loyers, ce qui est particulièrement important pour la population plus fragile sur le plan économique qui bénéficie des logements concernés. L'audité vérifiera toutefois que dans une perspective à long terme les rendements admis au sens de la LGL et de la LGZD sont toujours adéquats en regard de l'évolution des taux d'intérêt moyens, et adaptera au besoin sa pratique administrative en modifiant les taux de rendements maximaux autorisés.

[cf. constats 3 à 5] (recommandation 17)

Cette recommandation comprend en réalité plusieurs volets : responsabilisation des mandataires, détermination définitive des loyers et prix de vente au premier contrôle et nouvelle approche pour l'estimation des coûts, dont une étude de faisabilité pour l'élaboration d'une base de données des prix de construction pour les prix de construction par éléments. L'OLO étudiera la mise en place des différents volets.

L'OLO souligne que la norme SIA 116 n'est pas une référence simplement calée sur le passé, mais permet une analyse des coûts assez fine sur des valeurs d'expérience et de comparaison.

S'agissant du volet 3, il convient de se demander s'il appartient véritablement à l'administration de gérer une telle base de données, alors que ces données résultent de l'activité des acteurs de la construction selon la Cour. De même, il faut tenir compte de la rapide obsolescence d'une telle base de données, celles-ci évoluant continuellement selon les innovations techniques et technologiques du secteur de la construction, tant au niveau du gros œuvre que du second œuvre.

Quoiqu'il en soit, dans l'examen de ces volets 1 et 3 (responsabilisation des mandataires et nouvelle approche pour l'estimation des coûts- base de données), l'OLO se doit de prendre en compte le fait que le chiffrage des projets, qui est une prestation dont le coût est important, s'affine nécessairement à mesure que le projet est mieux connu. Il ne serait pas raisonnable d'exiger du requérant un chiffrage détaillé au stade du dépôt de la requête, alors que le projet est susceptible d'évoluer de manière conséquente.

La responsabilisation des mandataires a été prise en compte dans un projet d'évolution des méthodes de travail consistant à dissocier l'accord de principe du processus d'autorisation de construire, projet qui s'inscrira dans le cadre des travaux prévus par l'extrait de procès-verbal du Conseil d'Etat du 5 décembre 2012. L'audité a plus de difficultés avec le deuxième volet de cette recommandation. Cette forme de forfaitisation systématique des prix est à notre sens admissible que si l'on dispose d'un chiffrage suffisamment précis et raisonnablement exigible. Le suivi de cette recommandation est ainsi tributaire des avancées sur le volet 3 (nouvelle approche pour l'estimation des coûts). Quoiqu'il en soit, il semble raisonnable de réserver une adaptation ultérieure des loyers et prix de vente dans la mesure où d'une part des imprévus peuvent survenir. D'autre part, les prix de sortie ne sont pas exclusivement liés au prix de revient, mais dépendent également de facteurs financiers (structure d'endettement, taux d'emprunt des fonds étrangers), éléments qui peuvent évoluer de manière sensible entre une autorisation de construire délivrée et la mise sur le marché des logements (soit en moyenne 2 ½ ans plus tard).

6. CONCLUSION

Il convient de resituer les constats et recommandations du présent rapport dans le cadre particulier des objectifs d'audit retenus par la Cour : en se focalisant sur la chaîne des processus permettant de concrétiser les objectifs cantonaux en matière de construction de nouveaux logements collectifs, le périmètre d'audit examine d'une part la gestion des directions ou offices concernés (vision « verticale »), et d'autre part l'interdépendance (p. ex. entre degré de détail du PLQ et dérogations ultérieures ; entre contraintes gérées par l'OLO et demandes des autres services préavisés) des processus examinés (vision « transversale »).

C'est dans cette perspective que le rapport de la Cour fait ressortir que les bases légales en vigueur, la gouvernance, l'organisation et la mise en œuvre des processus par les diverses instances, réduisent l'efficacité de l'élaboration et de l'adoption des PLQ et de l'octroi des autorisations de construire.

En matière de gouvernance, le rapport relève en particulier des insuffisances dans la concertation avec les communes et les tiers. Il souligne également l'inefficacité engendrée par l'absence de règles de gestion des priorités en cas de conflits d'objectifs entre politiques publiques (politique sociale du logement ; protection du patrimoine ; politique environnementale et de l'énergie, etc.), ainsi que par l'habitude de travailler « en silo » encore fortement implantée au sein de l'administration cantonale.

Les constats du rapport font également ressortir la complexité du système légal genevois réglementant la construction de logements neufs en zone de développement. La Cour note que cette complexité - issue de la superposition de nouvelles exigences et outils légaux au fil des années - a conduit à des pratiques administratives qui peuvent être un frein à l'entrée de nouveaux acteurs en particulier en provenance d'autres cantons.

La simplification des bases légales et des procédures proposée par la Cour (soit notamment le report de davantage de responsabilités vers les mandataires) permettrait donc à la fois d'alléger les pratiques administratives, tel que le requiert l'art. 179 al. 2 de la nouvelle Constitution, et d'inciter des promoteurs et investisseurs « hors canton » à contribuer à augmenter l'offre de logements neufs à Genève.

Il convient finalement de souligner que l'intérêt public à la réalisation de la politique cantonale du logement ne converge pas toujours avec les intérêts locaux ou particuliers, lesquels peuvent être eux-mêmes conflictuels. Cette concurrence entre intérêts divergents est par essence de nature à ralentir de manière significative tant l'élaboration et l'adoption des PLQ que l'octroi des autorisations de construire, quelles que soient les mesures d'amélioration envisagées.

Il résulte de ces constats qu'une amélioration substantielle des délais d'élaboration et d'adoption des PLQ ainsi que des délais relatifs à l'octroi des autorisations de construire ne pourra être réalisée qu'en agissant sur l'ensemble des axes identifiés par la Cour et avec une volonté politique forte de faire adhérer la majorité des parties intéressées aux mesures prises à cette fin.

7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	Recommandation n°1 La Cour recommande l'introduction systématique d'une phase de concertation avant l'élaboration de tout projet de PLQ qui serait formalisée dans un bilan de concertation reprenant la position de tous les acteurs concernés (communes, propriétaires, mandataires, canton). Cette concertation devra bien entendu se poursuivre tout au long de l'élaboration du PLQ. Plutôt que d'allonger encore le processus, cette phase de concertation devrait l'alléger en permettant de poser les problèmes en amont des procédures et de les traiter dans un cadre consensuel.	3	PAR	31.03. 2014	
	La Cour recommande de formaliser le processus de concertation dans une directive à l'attention des communes, mandataires et propriétaires.	2	PAR	31.03. 2014	
	À moyen terme (3 à 5 ans), il conviendra d'évaluer le besoin de proposer des modifications des bases légales permettant de consolider la phase de concertation si nécessaire. Dans ce cadre, il conviendrait également d'examiner l'opportunité de définir un délai à ne pas dépasser et de s'assurer que le résultat de la concertation soit contraignant pour l'ensemble des acteurs.	1	PAR	31.12.2017	
4.1.4	Recommandation n°2 La Cour recommande à l'OU d'établir une fiche récapitulative permettant d'informer les instances communales sur les analyses déjà effectuées et les choix en découlant pour émettre leur préavis (favorable ou défavorable) de la manière la plus efficiente possible.	2	PAR	30.06. 2013	
	La Cour recommande également d'établir un document décrivant notamment les rôles et responsabilités des différentes instances de préavis communales et de s'assurer de sa diffusion.	2	PAR	31.03. 2014	
	Enfin, la Cour recommande à l'OU en collaboration avec les communes de définir les besoins puis d'étudier l'opportunité de développer les outils nécessaires au chiffrage des différentes charges financières relatives à un grand projet immobilier.	2	PAR-OLO	30.06. 2014	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	Recommandation n°3 La Cour recommande également d'établir un document décrivant notamment les rôles et responsabilités des différentes instances de préavis d'autres départements de l'administration cantonale et de s'assurer de sa diffusion. Les éléments de ce document devront permettre de faciliter la coordination transversale et la mise en œuvre des objectifs et priorités fixés par le Conseil d'Etat en termes de politique publique.	2	PAR	31.03.2014	
	La Cour invite également le département de l'urbanisme à mener une réflexion sur la mise en place d'un processus permettant de procéder à des arbitrages lorsque les objectifs de différentes politiques publiques sont en concurrence. De plus, dans ce cadre il conviendrait également d'étudier l'opportunité de prévoir des subventions ad hoc visant à financer (tout ou partie) des coûts engendrés par les politiques publiques à incidences spatiales (environnement, nature et paysage, monuments et sites, etc.) dans le cadre des PLQ, puis de proposer les mesures nécessaires au Conseil d'Etat	2	DU/Autres départements concernés	31.03.2015	
4.1.4	Recommandation n°4 La Cour invite le département de l'urbanisme à étudier la possibilité de mettre en place un fonds cantonal d'infrastructure auquel le canton et les communes contribueraient et dont les modalités seraient à définir. Ce fonds serait destiné à soutenir les communes qui accueillent de nouveaux logements. En outre, il permettrait de répondre à l'article 181 de la nouvelle Constitution : « Art. 181 Soutien aux communes 1 Le canton aide financièrement les communes qui accueillent de nouveaux logements, notamment d'utilité publique. 2 Il soutient la construction de nouvelles infrastructures. » Cette réflexion doit tenir compte du rapport numéro 59 de la Cour relatif à la taxe d'équipement.	2	OU	31.3.2014	
4.1.4	Recommandation n°5 La Cour recommande de clarifier dans une directive interne les rôles et responsabilités de la DGP et du PAR dans la production de PLQ. Il est notamment nécessaire de préciser l'entité responsable de « porter » les projets de PLQ.	2	PAR	30.06.2013	
4.2.4	Recommandation n°6 La Cour recommande au DU de revoir la pratique	3	PAR	31.03.2014	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Déla i au	Fait le
	actuelle d'élaboration des PLQ en réduisant son contenu de base afin notamment qu'il ne traite pas d'éléments ressortant du domaine de l'architecture. Pour plus d'efficacité, lors d'enjeux majeurs d'utilité publique (par exemple la construction de logements collectifs neufs dans des projets d'envergure), la Cour encourage le DU à définir les conditions pour lesquelles il pourrait être opportun de coordonner de manière étroite voire de réunir dans une seule procédure l'adoption d'un PLQ et l'autorisation de construire (éviter le travail à double, inefficent en termes d'allocation de ressources). Le cas échéant, il conviendra de proposer les modifications légales à effectuer au Conseil d'Etat (LGZD, LCI, etc.).	2 2	PAR PAR	31.3.2014 31.3.2014	
4.2.4	Recommandation n°7 La Cour recommande à l'OU de formaliser dans une directive à l'attention des services, des communes et des mandataires, les règles strictes fixant les étapes du processus, avec les délais et la succession des tâches.	2	PAR	31.03. 2014	
4.2.4	Recommandation n°8 La Cour recommande à la direction du PAR d'établir les processus et procédures nécessaires à son bon fonctionnement et de les centraliser dans un recueil informatique afin d'en faciliter l'accès et les mises à jour. Dans ce cadre, il s'agira notamment de définir le « dossier type » et de prévoir les contrôles à effectuer et leur formalisation. En outre, il s'agira de s'assurer que l'ensemble des processus et procédures soit communiqué et référencé de manière adéquate. Finalement, il conviendrait de faire évoluer l'ensemble des outils informatiques afin de faciliter la gestion administrative et le suivi.	2 2	PAR DU-DGSI	31.03. 2014 30.06.2015	
4.3.4	Recommandation n°9 Au vu de la complexité de la situation légale actuelle, la Cour invite le département de l'urbanisme à proposer les simplifications légales envisageables, ainsi qu'un éventuel renforcement des outils légaux contraignants qu'il jugerait adapté en fonction du degré de priorité accordé à la politique du logement.	3	PAR	31.03. 2014	
5.1.4	Recommandation n°10 Dans le cadre du groupe de travail interdépartemental mis en place en cours d'audit, la Cour propose d'envisager toutes les mesures (y compris légales)	2	DAC	31.03. 2014	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	permettant d'alléger la charge administrative de la DAC plus particulièrement pour les APA et APAT.				
5.1.4	Recommandation n°11 À court terme, la Cour recommande à la DAC de mettre en œuvre une procédure permettant une récolte des préavis par des instances pouvant délibérer dans un délai maximum de 30 jours, tel que prescrit dans la loi. De plus, afin d'éviter au maximum de recevoir des préavis opposés, la Cour encourage la DAC à mettre en œuvre une concertation entre les instances pouvant avoir des avis différents sur des prérogatives communes. À moyen terme, la Cour recommande au département de l'urbanisme d'étudier, en concertation avec les départements concernés, les modifications légales à apporter afin de supprimer les doublons puis de proposer les modifications légales nécessaires.	2	DAC	30.9.2014	
5.2.4	Recommandation n°12 La Cour recommande à la DAC d'établir et de regrouper les processus et procédures indispensables à la gestion des dossiers d'autorisations de construire dans un recueil centralisé afin d'en faciliter l'accès et les mises à jour. Dans ce cadre, il s'agira notamment de définir le « dossier type » et de prévoir les contrôles à effectuer et leur formalisation. En outre, il s'agira de s'assurer que l'ensemble des processus et procédures soit communiqué et référencé de manière adéquate.	2	DAC	30.9. 2014	
5.2.4	Recommandation n°13 La Cour recommande à la DAC de considérer les préavis non transmis dans un délai de 30 jours comme favorables et de définir d'éventuelles règles d'exception.	1	DAC	31.03. 2014	
5.2.4	Recommandation n°14 La Cour recommande au DU de réaliser une étude de faisabilité en vue de faire évoluer l'ensemble du système d'information de l'OU afin de faciliter la gestion administrative et le suivi.	2	DU-DGSI	30.06. 2015	
5.3.4	Recommandation n°15 La Cour invite le département de l'urbanisme à proposer au Conseil d'Etat un projet de processus permettant de procéder à des arbitrages lorsque les objectifs de différentes politiques publiques sont en concurrence en s'assurant que les priorités soient fixées en amont. Dans ce cadre, il conviendra notamment d'étudier la possibilité d'accorder des subventions spécifiques lorsque l'Etat (les services préavisateurs) pose des exigences au projet dans l'intérêt collectif qui vont au-	2	DU (OU-OLO)	31.03.2015	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	delà des exigences de base. La compensation de ces exigences serait ainsi plus transparente dans l'établissement du projet et déchargerait l'OLO de cet arbitrage.				
5.3.4	Recommandation n°16 La Cour encourage l'OLO à faire correspondre davantage les taux de rendement autorisés dans les plans financiers avec les taux admis dans le cadre du droit du bail. L'OLO pourrait utiliser ce différentiel pour absorber, au niveau du plan financier, des prix de revient dépassant les plafonds des pratiques administratives.	2	OLO	31.08.2014	
5.3.4	Recommandation n°17 La Cour recommande également à l'OLO d'étudier la possibilité de reporter davantage de responsabilités vers les mandataires. Il leur appartiendrait de rechercher des solutions pour minimiser les coûts de construction et de s'assurer que les projets sont conformes avec les exigences typologiques et économiques des règlements et directives. Dans ce cadre, il conviendrait de mettre en place la fixation des loyers ou des prix de vente définitifs dans le premier plan financier approuvé et de ne plus pouvoir s'en écarter. Par ailleurs, tout projet de construction devrait s'appuyer dès le début sur une solide estimation des coûts fondée sur un devis général suffisamment détaillé. Aux fins de faciliter son analyse, la Cour recommande à l'OLO d'établir une étude de faisabilité quant à se doter d'une base de données des prix de construction par éléments. Cela permettrait également à l'OLO de pouvoir chiffrer les économies qu'il propose.	2	OLO	30.10.2013 (VOLET 1) 31.05.2014 (VOLET 3) 30.09.2014 (VOLET 2)	

8. RECUEIL DES POINTS SOULEVÉS PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES

Recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Entité de contrôle ou tiers	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
La CEPP recommande au Conseil d'Etat de favoriser les projets d'immeubles les plus économiques en les mettant en concurrence. Une commission indépendante, formée de professionnels et de non professionnels de la construction, fixe à l'avance les maxima en matière de prix ainsi que les standards minima de qualité et de confort pour pouvoir bénéficier d'une subvention.	CEPP – Politique sociale du logement (janvier 1997)	CDC favorable à la recommandation de la CEPP.
La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'éviter de compenser des coûts de construction élevés par des subventions plus importantes et de pénaliser les constructions économiques. Il faut au contraire encourager les promoteurs construisant bon marché. Une fois l'immeuble construit, la subvention prévue n'est accordée qu'à la condition stricte qu'il respecte les coûts et les standards projetés.	CEPP – Politique sociale du logement (janvier 1997)	Recommandation également constatée par la CDC et reprise aux points 5.3.2 et 5.3.4 du présent rapport.
La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'introduire de nouvelles méthodes d'évaluation du coût des immeubles basées sur le prix au m2 de plancher.	CEPP – Politique sociale du logement (janvier 1997)	Recommandation également constatée par la CDC et reprise aux points 5.3.2 et 5.3.4 du présent rapport.
La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'établir une pleine transparence quant aux standards utilisés en matière de coût, de qualité et de confort des immeubles subventionnés. D'autre part, les dossiers des immeubles à subventionner doivent être accessibles aux intéressés, de manière à pouvoir établir des comparaisons et à stimuler la recherche de solutions économiques et rationnelles.	CEPP – Politique sociale du logement (janvier 1997)	CDC favorable à la recommandation de la CEPP.
La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'associer plus tôt l'Office financier du logement à l'élaboration du projet lors de la procédure d'autorisation et de compléter sa mission en lui donnant la tâche de favoriser des économies d'échelle parmi les projets d'immeubles qui lui sont proposés.	CEPP – Politique sociale du logement (janvier 1997)	CDC favorable à la recommandation de la CEPP.
<p>Revoir le partage des compétences</p> <p>Il est nécessaire aujourd'hui d'envisager la remise à plat des compétences entre le canton et les communes ; une solution doit être trouvée afin de répartir clairement les niveaux de décisions.</p> <p>À l'heure actuelle, le partage des compétences entre le canton et les communes, en matière d'aménagement, résulte davantage d'une approche institutionnelle qu'opérationnelle.</p> <p>Or la détermination d'une politique d'aménagement du territoire doit répondre à des nécessités concrètes dont le traitement ne peut résulter des collectivités publiques (canton ou communes) prises isolément : en d'autres termes, dans tous les cas de figure, les démarches sont associées. [...]</p> <p>Une répartition des compétences et une nouvelle définition des rôles, sont nécessaires, sans pour autant être suffisantes :</p>	Rapport No 44 – Aménagement du territoire Arthur Andersen Septembre 1996	Recommandation également constatée par la CDC et reprise aux points 4.2.2 et 4.2.4 du présent rapport.

Recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Entité de contrôle ou tiers	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
l'étroitesse du territoire postule une identité de vues sur les objectifs poursuivis et, en cas de désaccord, le canton doit trancher.		
<p>Clarifier les rôles au sein de l'Etat</p> <p>Au sein de l'Administration cantonale, il convient d'envisager une meilleure répartition des fonctions associant les différents départements concernés.</p> <p>Les procédures de coordination au sein de l'Administration cantonale doivent être renforcées, pour éviter par tous les moyens les doublons et les blocages : notamment entre la fonction transport et la fonction aménagement du territoire. [...]</p> <p>L'idée consisterait à renverser la logique, et à raisonner en termes d'aménagement global, plutôt qu'en termes de politique sectorielle, afin que l'Etat s'exprime sur ces sujets d'une seule et une même voix.</p>	Rapport No 44 – Aménagement du territoire Arthur Andersen Septembre 1996	Recommandation également constatée par la CDC et reprise aux points 4.2.2 et 4.2.4 du présent rapport.
<p>Simplifier les normes</p> <p>En tout état de cause, une simplification des normes est nécessaire. Cela implique un toilettage des textes, dans un souci de simplification, tant au niveau des instruments, que des procédures d'adoption et de modification : cela peut conduire à la suppression de certains plans d'urbanisme peu ou pas utilisés (plan d'utilisation des sols). [...]</p> <p>Les procédures d'adoption de projets d'aménagement doivent privilégier la concertation préalable (consultation, enquête publique, etc.) au détriment des procédures de navettes, longues et coûteuses.</p>	Rapport No 44 – Aménagement du territoire Arthur Andersen Septembre 1996	Recommandation également constatée par la CDC et reprise aux points 4.3.2 et 4.3.4 du présent rapport.
<p>Opérer un toilettage des textes (une démarche est en cour à ce sujet) encadrant les autorisations de construire, en renvoyant notamment le système de préavis. Les axes suivants peuvent être indiqués :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Silences des administrations valant acceptation - Refonte des textes relatifs à l'habitabilité des constructions 	Rapport No 46 – Procédure d'autorisation de construire Arthur Andersen Septembre 1996	Recommandation également constatée par la CDC et reprise aux points 4.3.2 et 4.3.4 du présent rapport.

9. DIVERS

9.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'Etat de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'Etat et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'Etat ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

9.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de l'office de l'urbanisme, des départements et des communes qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 21 novembre 2012 et présenté à cette date à la direction de l'office de l'urbanisme. L'entretien de fin d'audit avec le département a eu lieu le 16 janvier 2013. Il est à relever que dans le point presse du 5 décembre 2012, le Conseil d'Etat a informé de la création d'un groupe de travail interdépartemental en vue d'une révision complète des processus de délivrance des autorisations de construire. Par ailleurs, le 11 janvier 2013 le département a présenté le bilan de l'année 2012 et indiqué dans ce cadre que les réflexions émises par la Cour des comptes seront intégrées dans le plan d'action proposé par le groupe de travail interdépartemental.

Le rapport complet a été transmis au conseiller d'Etat en charge du département de l'urbanisme dont les observations remises le 6 février 2013 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 8 février 2013

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

Myriam Nicolazzi
Magistrat suppléant

Marco Ziegler
Magistrat suppléant

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peut communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations, mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>