

h e g

FORMATION CONTINUE

Haute école de gestion
Genève



Formation des élus communaux genevois

En partenariat avec la HEG-Genève

Bienvenue

h e g

FORMATION CONTINUE

Haute école de gestion
Genève

LA PLACE DE LA COMMUNE DANS LE SYSTÈME INSTITUTIONNEL GENEVOIS

10 novembre 2021



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

Hes·SO GENÈVE
Haute Ecole Spécialisée
de Suisse occidentale

M. Andrea Baranzini, Directeur de la HEG : *mot de bienvenue*

M. Antonio Hodgers, Conseiller d'Etat: *L'aménagement du territoire, opportunités et défis pour atteindre les objectifs climatiques*

M. Francesco Della Casa, Architecte cantonal: *Genève et la construction historique de son territoire*

Mme Saskia Dufresne, Directrice générale des autorisations de construire: *Les principaux outils de l'aménagement*

Me. Nicolas Wisard, avocat: *Quels moyens d'action juridique pour les communes ?*

M. Gilbert Vonlanthen, Président de l'ACG: *L'aménagement du territoire, une compétence conjointe*

Et votre modérateur pour la soirée:

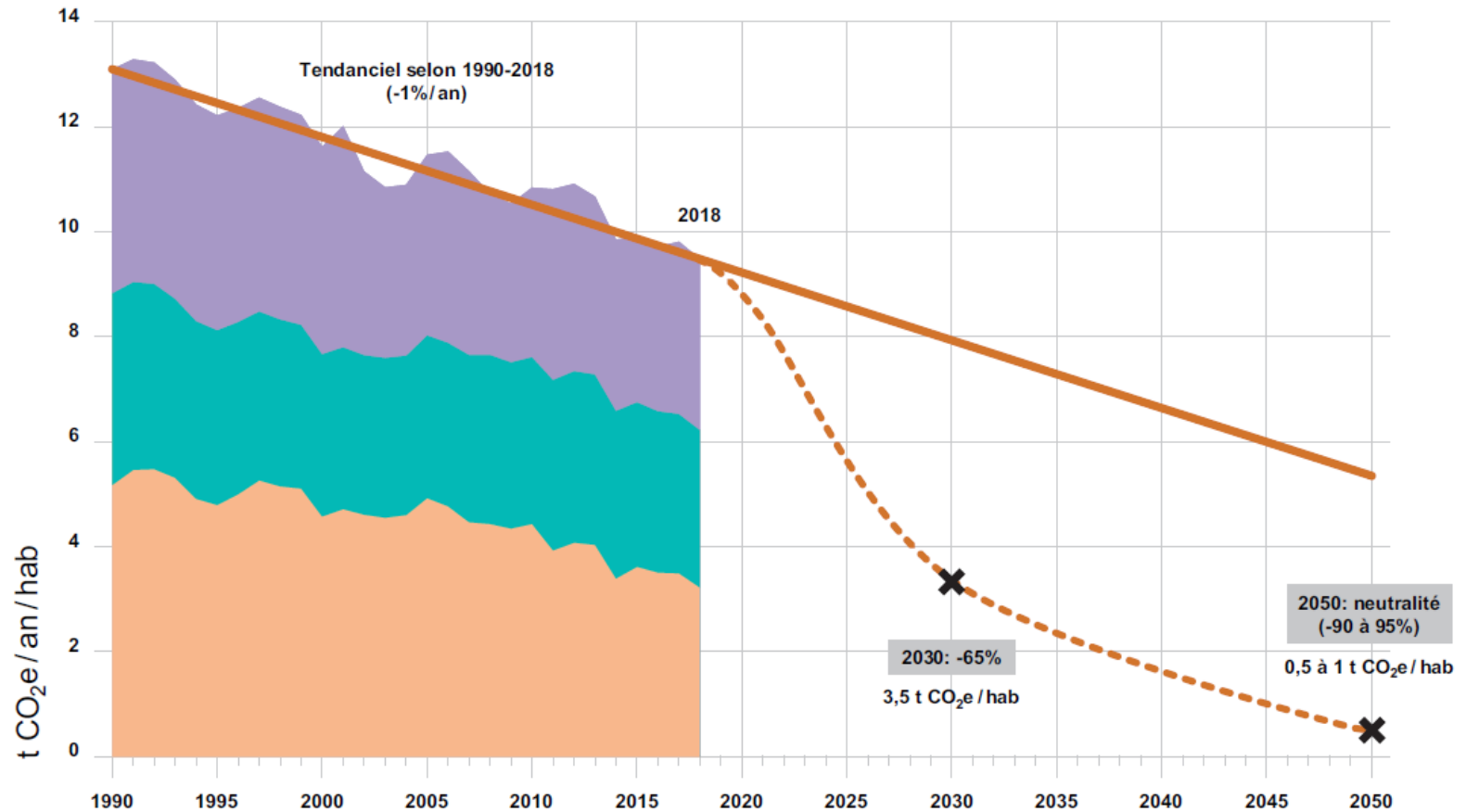
M. Guillaume Mathelier, responsable de la Formation continue
HEG-Genève



L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, OPPORTUNITÉS ET DÉFIS POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS CLIMATIQUES



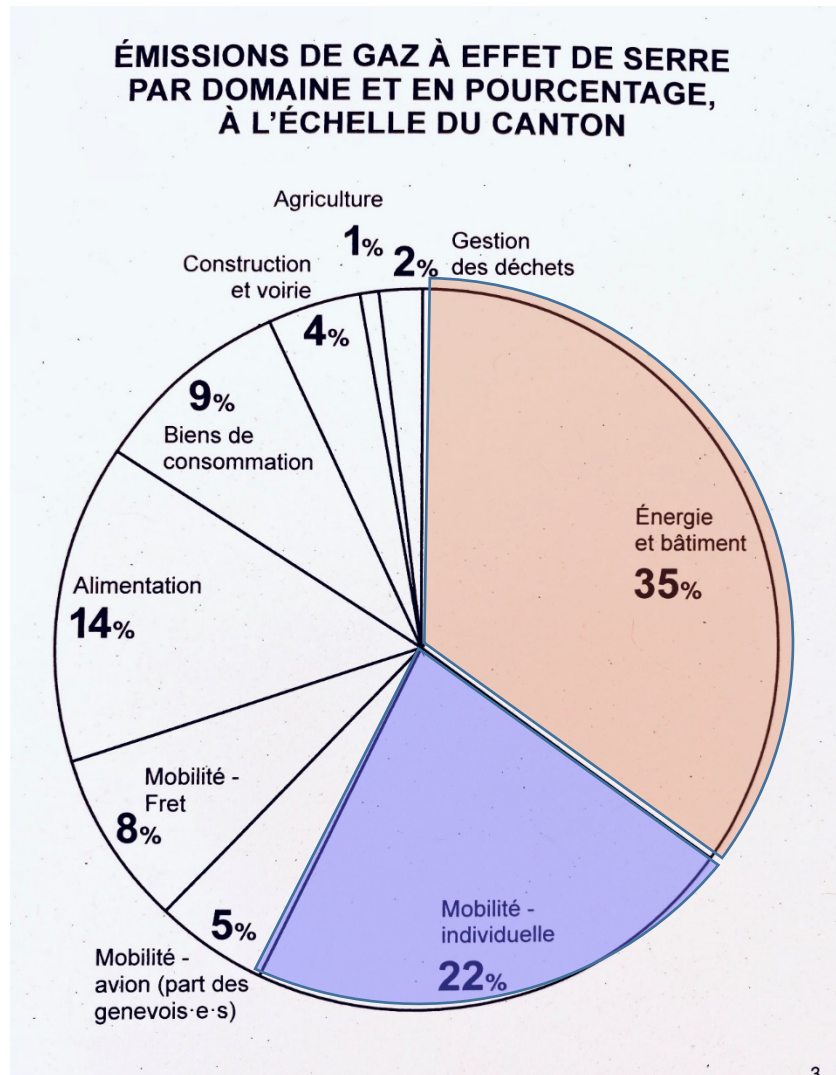
Évolution des émissions par habitant



■ Axe 1: Énergie et bâtiments
■ Axe 2: Mobilité
■ Axe 3: Biens de consommation

— Tendanciel 1990-2018
- - - Trajectoire 2030-2050

Situation CO2 à Genève



Situation économique-territoriale

- Genève a 380'000 emplois
- Genève a 240'000 actifs, chômeurs compris

150'000 actifs travaillent sur Genève
sans y habiter et sont donc pendulaires

650'000 passages aux frontières cantonales par jour

- Le modèle genevois importe l'emploi et exporte la construction de logement à sa périphérie.

-> Très intensif en carbone !



Canton de Genève

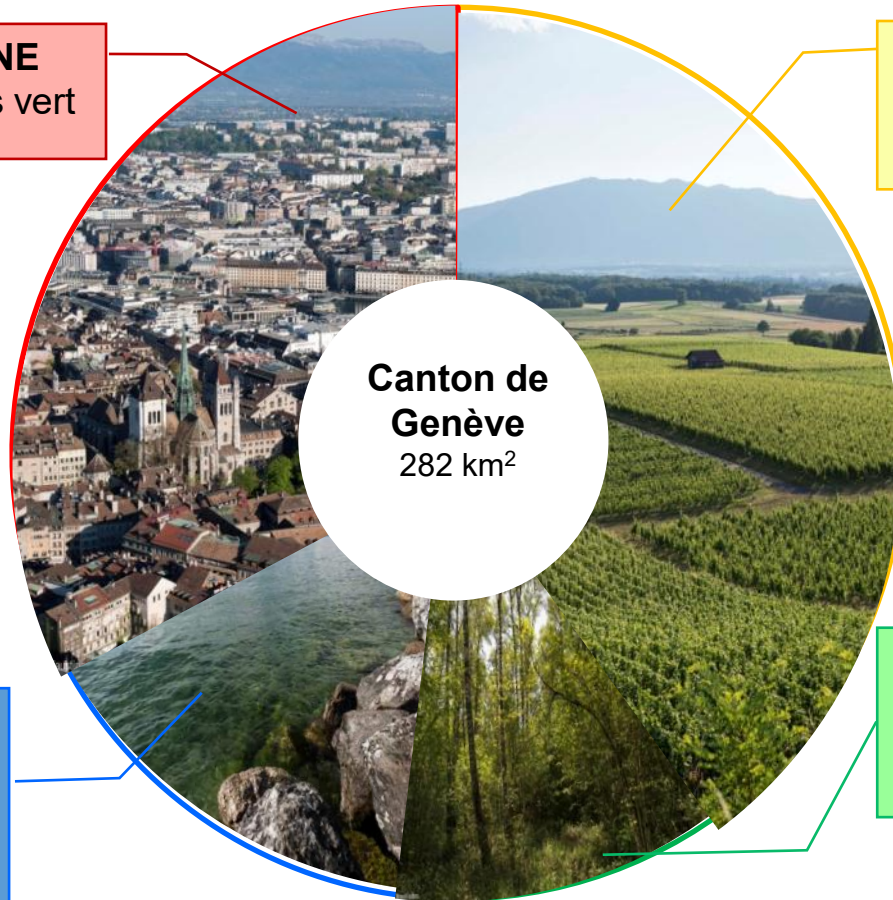
30% ZONE URBAINE
dont 1/20 d'espaces vert

45% ZONE AGRICOLE
dont 1/8 dédié à la
biodiversité

**Canton de
Genève**
282 km²

**13% LAC ET COURS
D'EAU**
dont 1/10 des cours
d'eau renaturés

12% FORÊT
dont 1/4 en réserves
naturelles

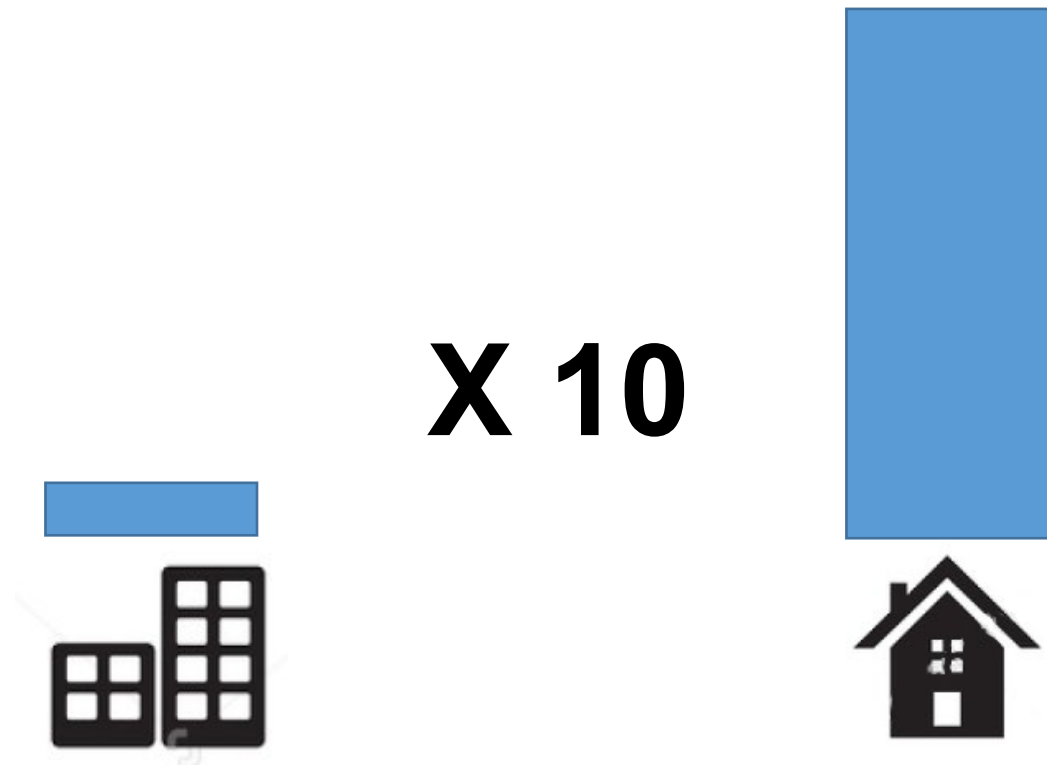


L'étalement urbain



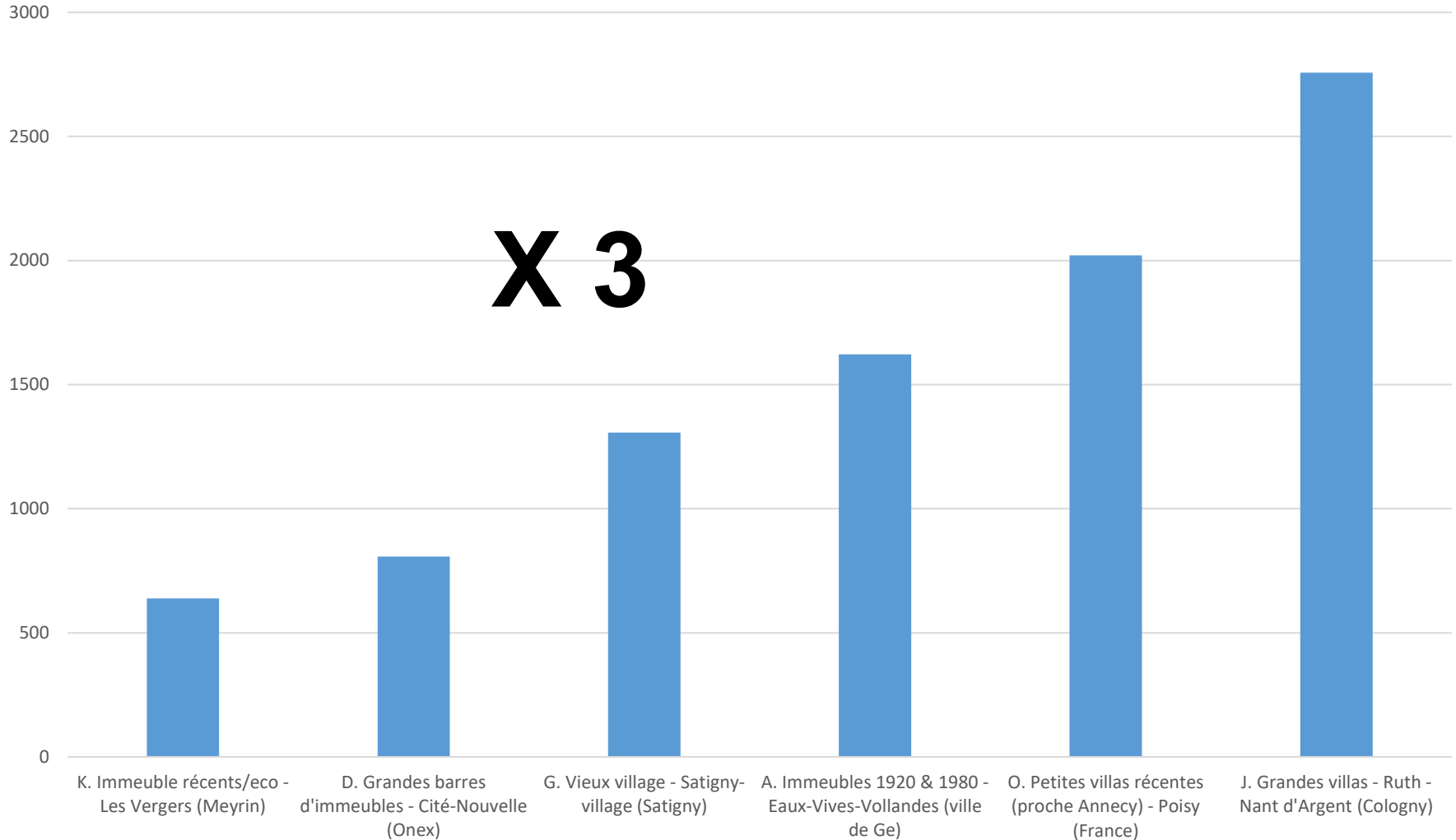
Impact au sol

- Usage par habitant de la même surface au sol (réf. IUS 1.4)



Impact climatique selon type d'habitat

(kg CO2-e : chauffage, matériaux, mobilité)



Enjeu : revoir l'organisation territoriale
mais avec la qualité et la nature en ville !







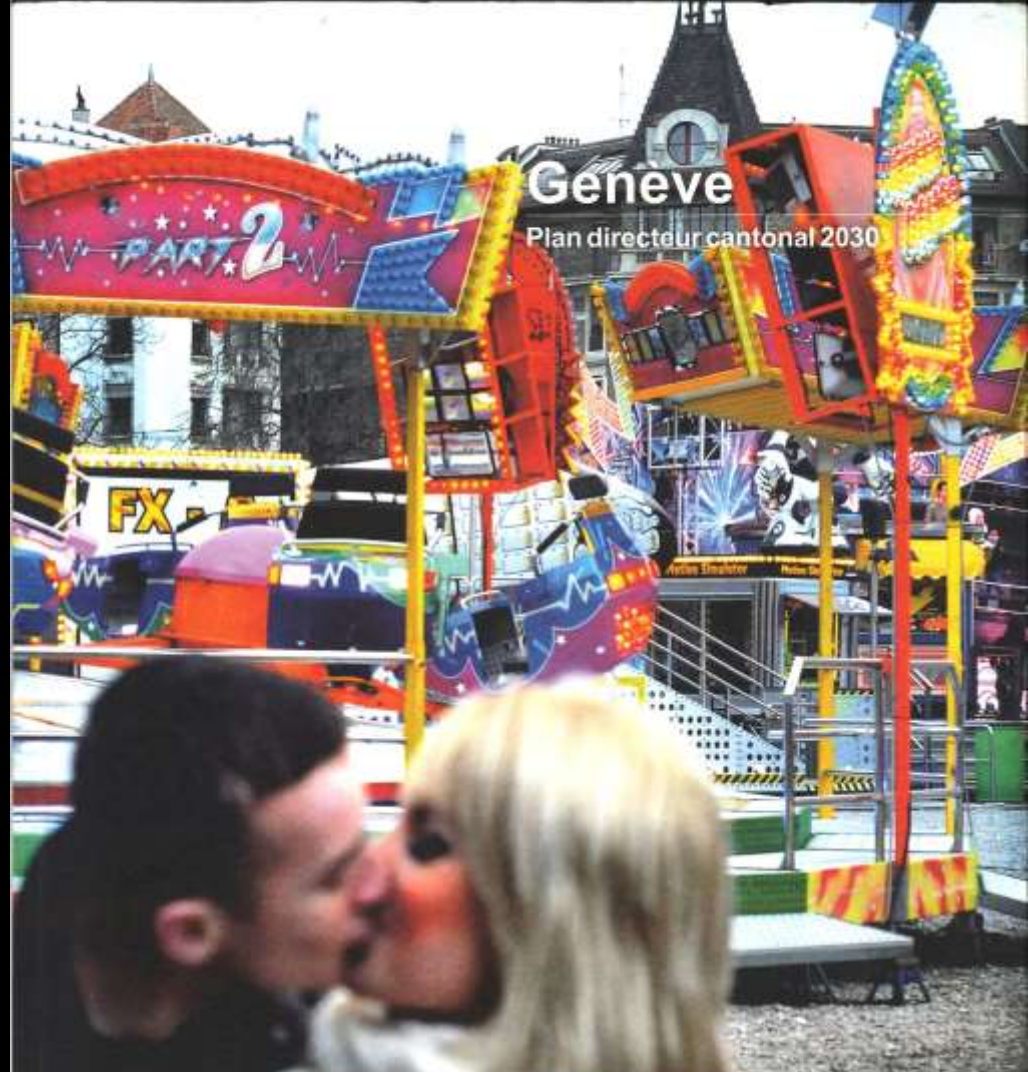
Expérimentations



Renaturation des cours d'eau



LE TERRITOIRE GENEVOIS CONCENTRATIONS ET PERMANENCES



Geneve

Plan directeur cantonal 2030

ENVIE

D'AIR
D'ESPACE
DE LIBERTÉ
DE VILLE
DE CRÉER
DE LIEN
D'HABITER



Brochure d'accompagnement du
Plan Directeur cantonal 2030

« Donc Genève et ce peu de terroir à la ronde est de Dieu le théâtre et l'abrégé du monde. »

Mémoires de Thomas Platter, jeune étudiant en médecine en route pour la faculté de Montpellier, fin du XVI^e siècle



Genève, Chorographie du 16^e siècle



Genève aujourd'hui:
Vue aérienne



GENEVE.

Genff



- | | | | | | | |
|-----------------------|----------------------------|---------------------|--------------------------|-----------------------------|------------------------|--------------|
| 1. S. Gervais. | 4. La Porte de la Monaye. | 7. S. Germain. | 10. La Porte de Treille. | 13. Boulevard du Bin | 16. La Porte Neufve. | 19. Mouline. |
| 2. Le Chateau Vieux. | 5. Le Lac Lemman. | 8. Maison de Ville. | 11. Prisons. | 14. Boulevard de S. Legier. | 17. Boulevard de Loye. | |
| 3. La Tour de l'Isle. | 6. La Porte de la Tartace. | 9. S. Pierre. | 12. Hospitale. | 15. Porte de S. Legier. | 18. L' Hospitale. | |

Matthäus Merian, Vue de Genève, 1642

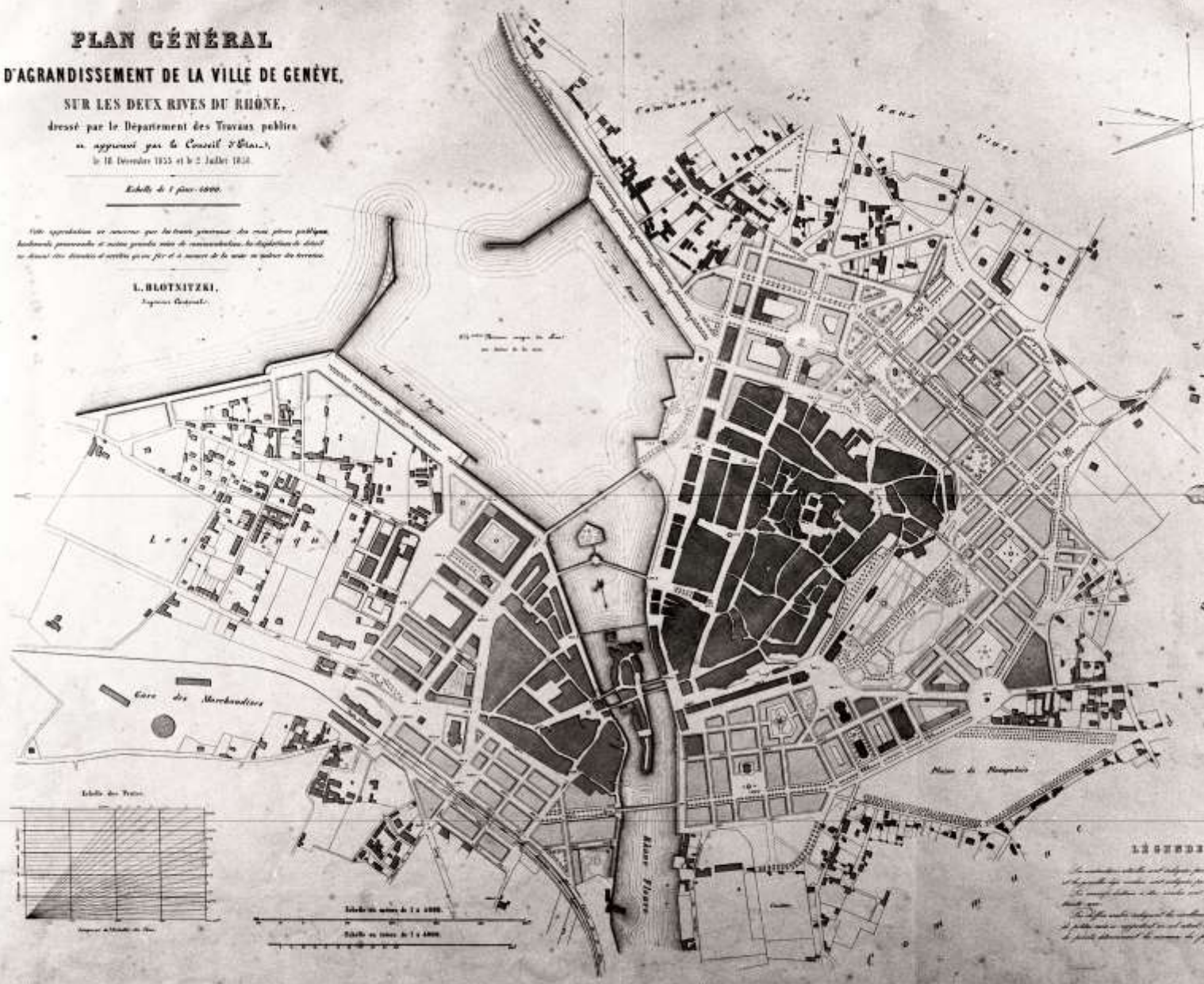
**PLAN GÉNÉRAL
D'AGRANDISSEMENT DE LA VILLE DE GENÈVE,
SUR LES DEUX RIVES DU RHÔNE.**

dressé par le Département des Travaux publics
et approuvé par le Conseil d'Etat,
le 16 Décembre 1855 et le 2 Juillet 1858.

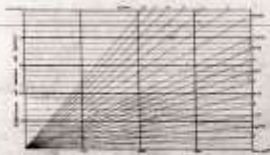
Echelle de 1 pied = 0.3000.

*Tout aggrandissement ou nouveau par les fonds généraux des eaux plus publiques
hautement poursuivis et toutes grandes rues de communication, les dispositions de détail
se trouvent dans des plans et sections qui ont été et seront de la même ou autres des terrains.*

L. BLOTNITZKI,
Ingénieur Architecte.



Echelle des Traces



Ingénieur d'Architecture de Genève

Echelle au tiers de 1 x 0.3000

Echelle au tiers de 1 x 0.3000

LEGENDE.

Les constructions indiquées sur ce plan sont celles qui ont été ou qui seront construites par le Département des Travaux publics. Les constructions indiquées par des traits fins sont celles qui ont été ou qui seront construites par les particuliers. Les constructions indiquées par des traits épais sont celles qui ont été ou qui seront construites par le Département des Travaux publics.

Genève,
Plan Blotnizky,
1858

ATLAS TOPOGRAPHIQUE
DE LA SUISSE

CANTON DE GENÈVE

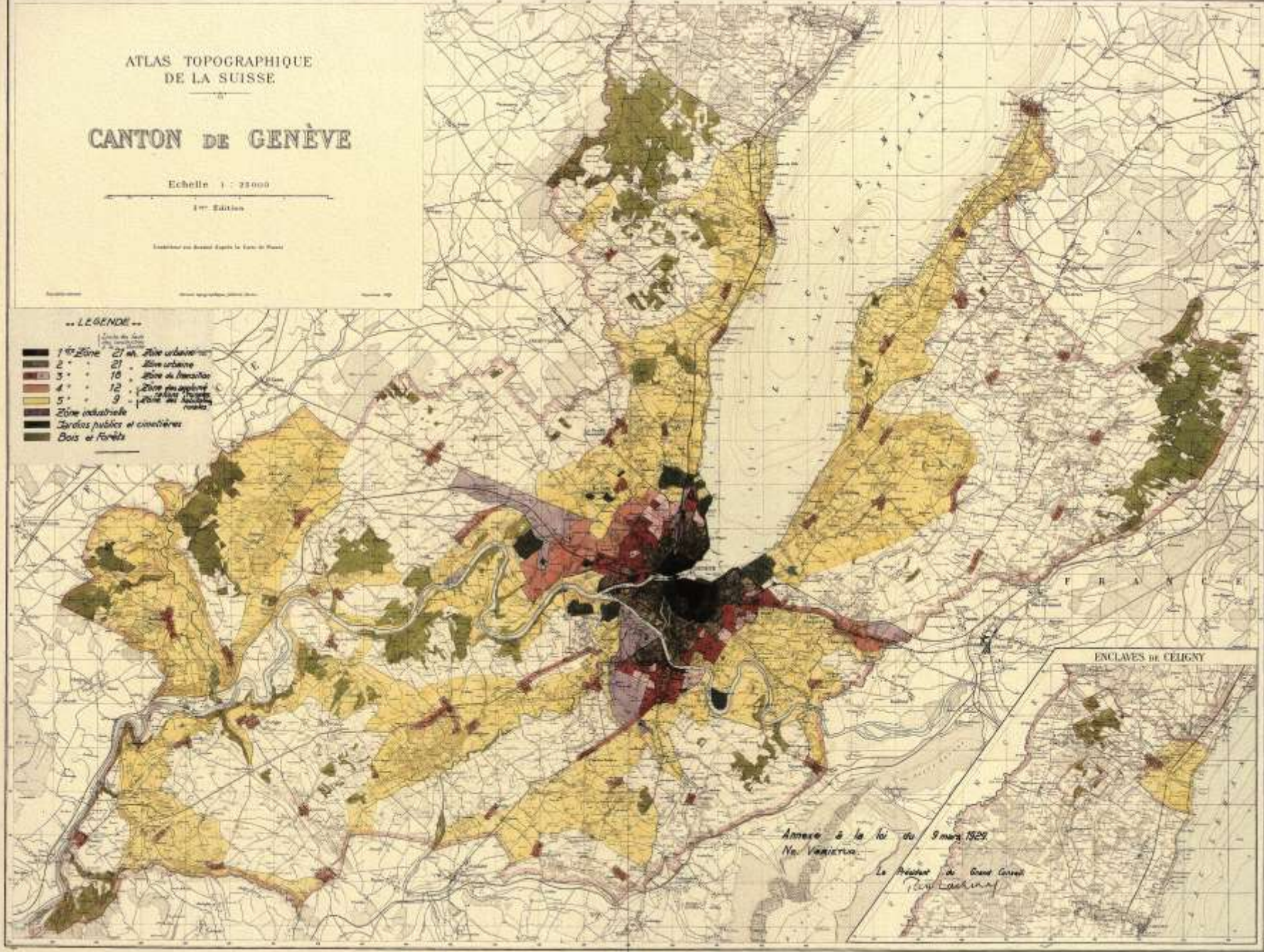
Echelle 1 : 25000

1^{re} Edition

Établi sur les Brevets de la Carte de France

.. LEGENDE ..

1 ^{re} Zone	21	Zone urbaine
2 ^e "	21	Zone urbaine
3 ^e "	10	Zone de transition
4 ^e "	12	Zone des agglomérations
5 ^e "	9	Zone des agglomérations
Zone industrielle		
Jardins publics et cimetières		
Bois et forêts		



Annexe à la loi du 9 mars 1929,
No. 1001/1000

Le Président du Grand Conseil
Camille Martin

ATLAS TOPOGRAPHIQUE
DE LA SUISSE

CANTON DE GENÈVE

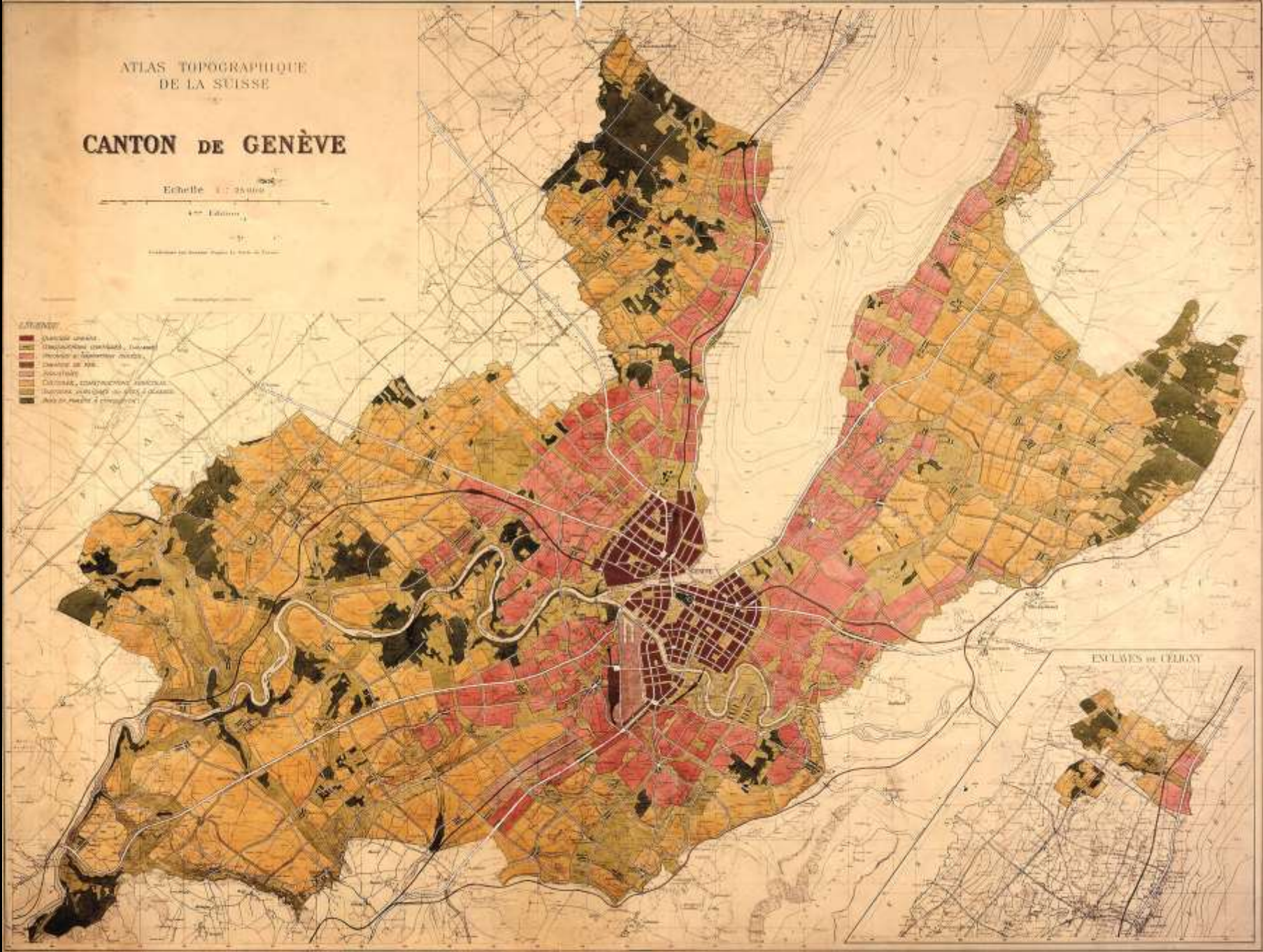
Echelle 1:75,000

4th Edition

Éditions des Baudouin, Paris, Lausanne, Genève

GENÈVE

- Quartier central
- Quartiers périphériques (ville basse)
- Quartiers périphériques (ville haute)
- Quartiers de montagne
- Quartiers de plaine
- Quartiers de collines
- Quartiers de construction récente
- Quartiers à caractère industriel
- Quartiers à caractère agricole



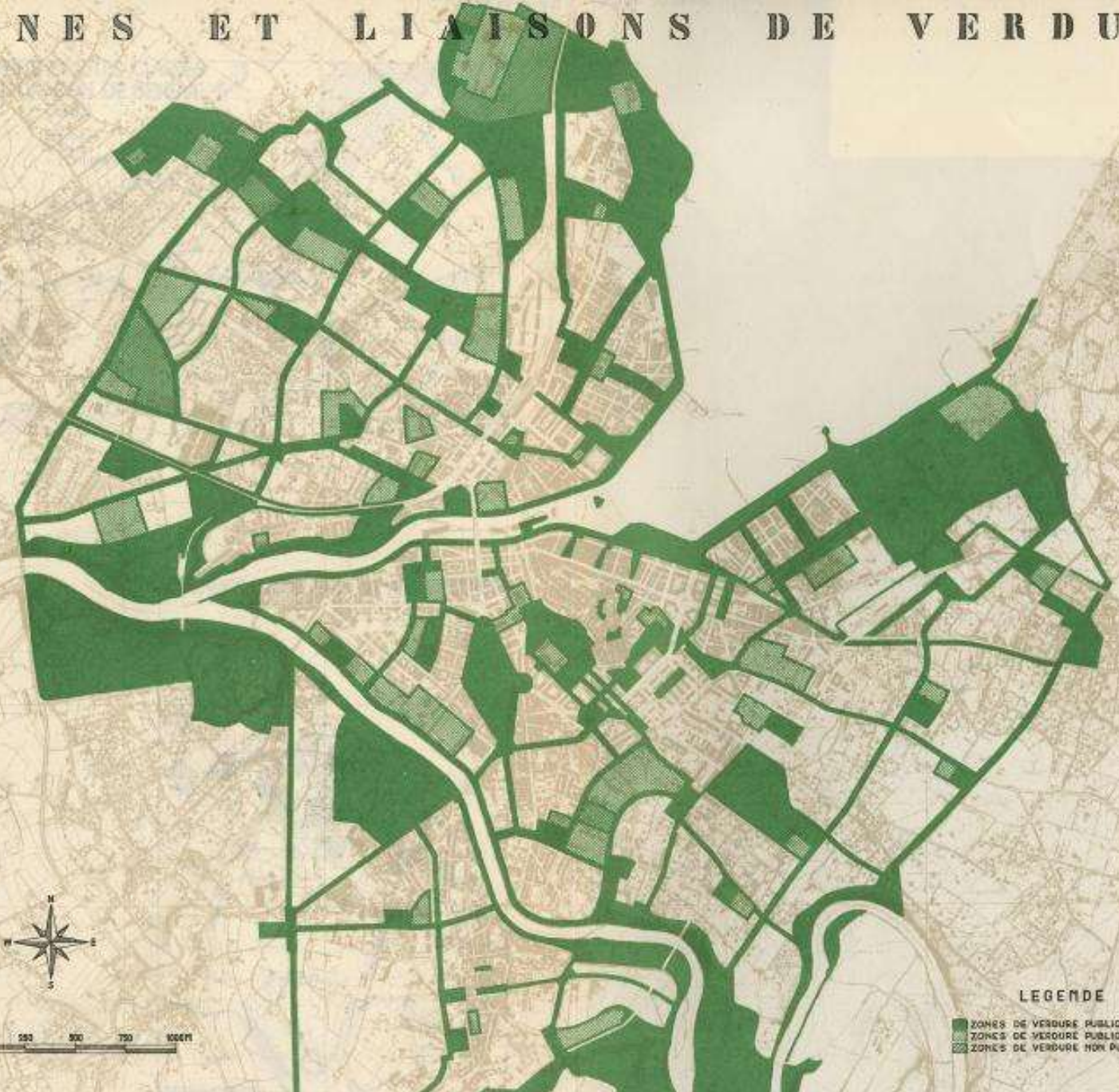
ENCLAVES DE GELIGNY

Plan directeur Brailard-Bodmer, 1935



Plan directeur
Brillard-Bodmer, 1935

ZONES ET LIAISONS DE VERDURE



LEGENDE

- ZONES DE VERDURE PUBLIQUES
- ZONES DE VERDURE PUBLIQUES CONSTRUITES
- ZONES DE VERDURE NON PUBLIQUES



GENEVE AGGLOMERATION FUTURE

Canton de Genève

PLAN DIRECTEUR

(2013) 600.000 habitants (canton)

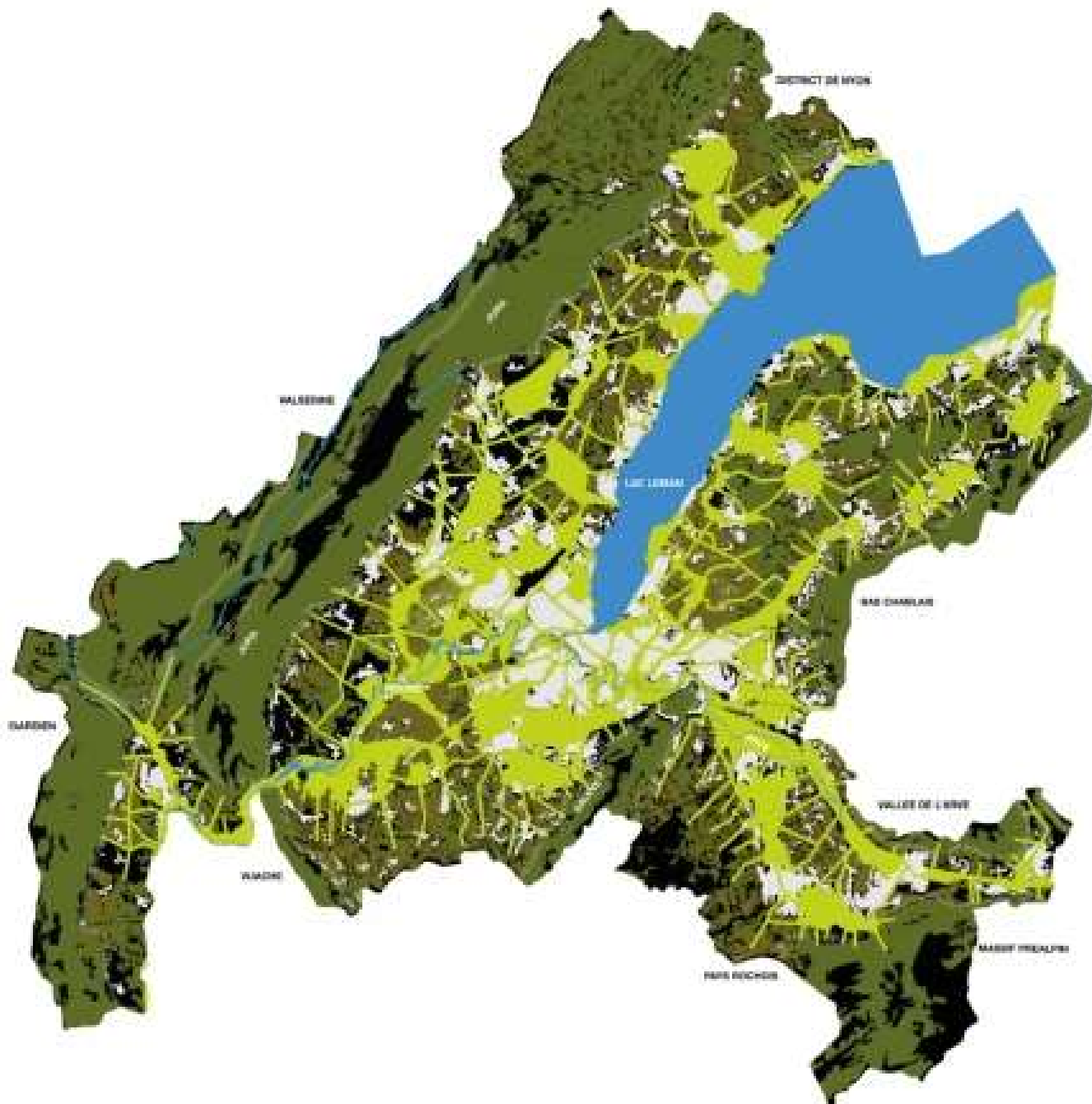
Echelle: 1 : 50.000 2 Mai 1966



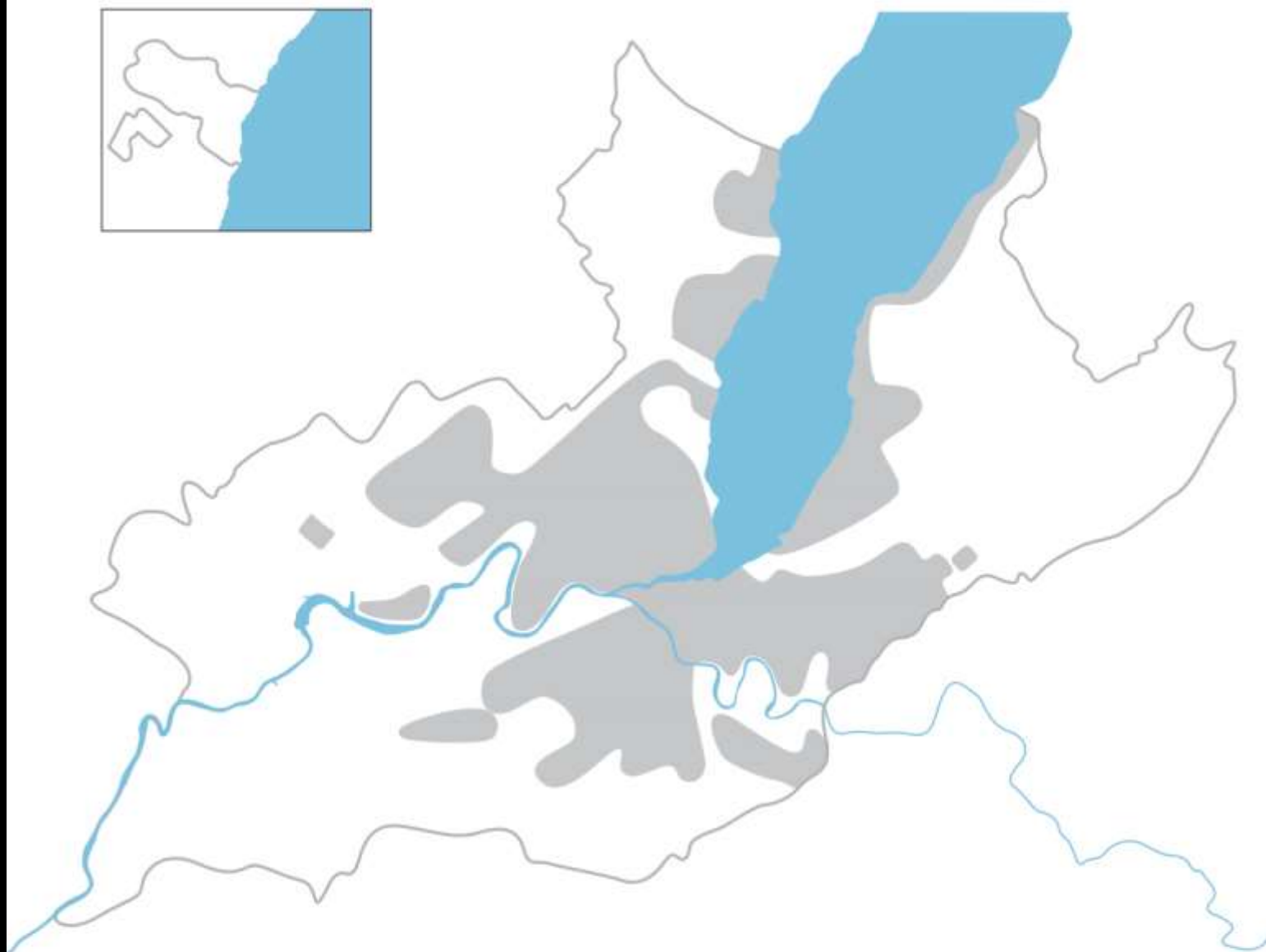
Ch. 13, Conclusions, page 116

- Habitat à forte densité
- Habitat à faible densité
- Activité commerciale - Habitat
- Université - Hôpital
- Activité industrielle
- Activité internationale
- Aéroport
- Sport
- Espaces verts
- Bois et forêts
- Vaud et France
- Chemins de fer
- Autoroute
- Voies express
- Échangeur directionnel
- Échangeur d'accès

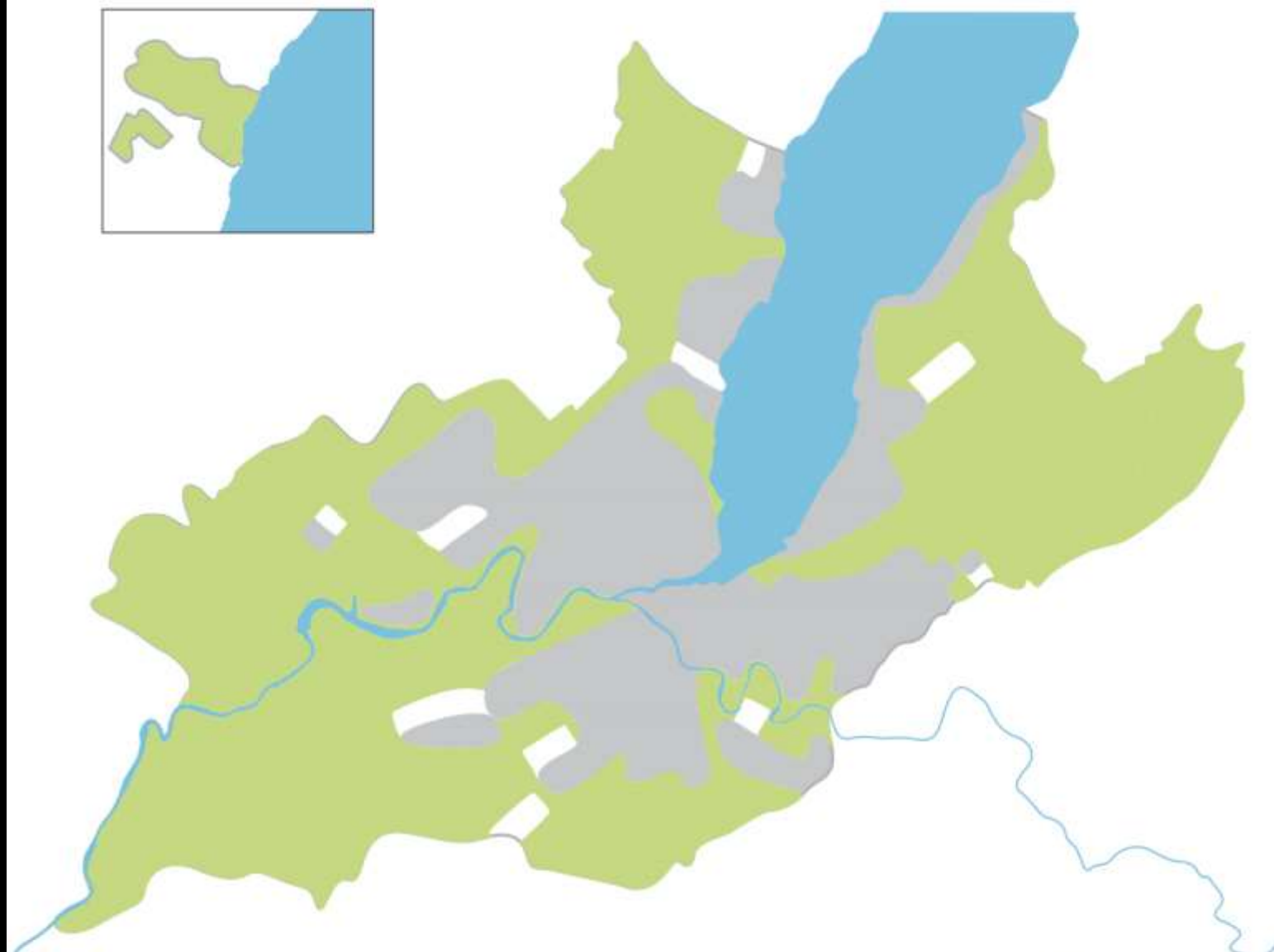
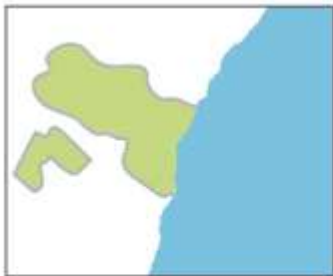
Plan directeur, 1966, dit plan alvéolaire



2007 et 2012: Plan d'agglomération et projet paysage / Charpente et maillage – Un capital territorial.

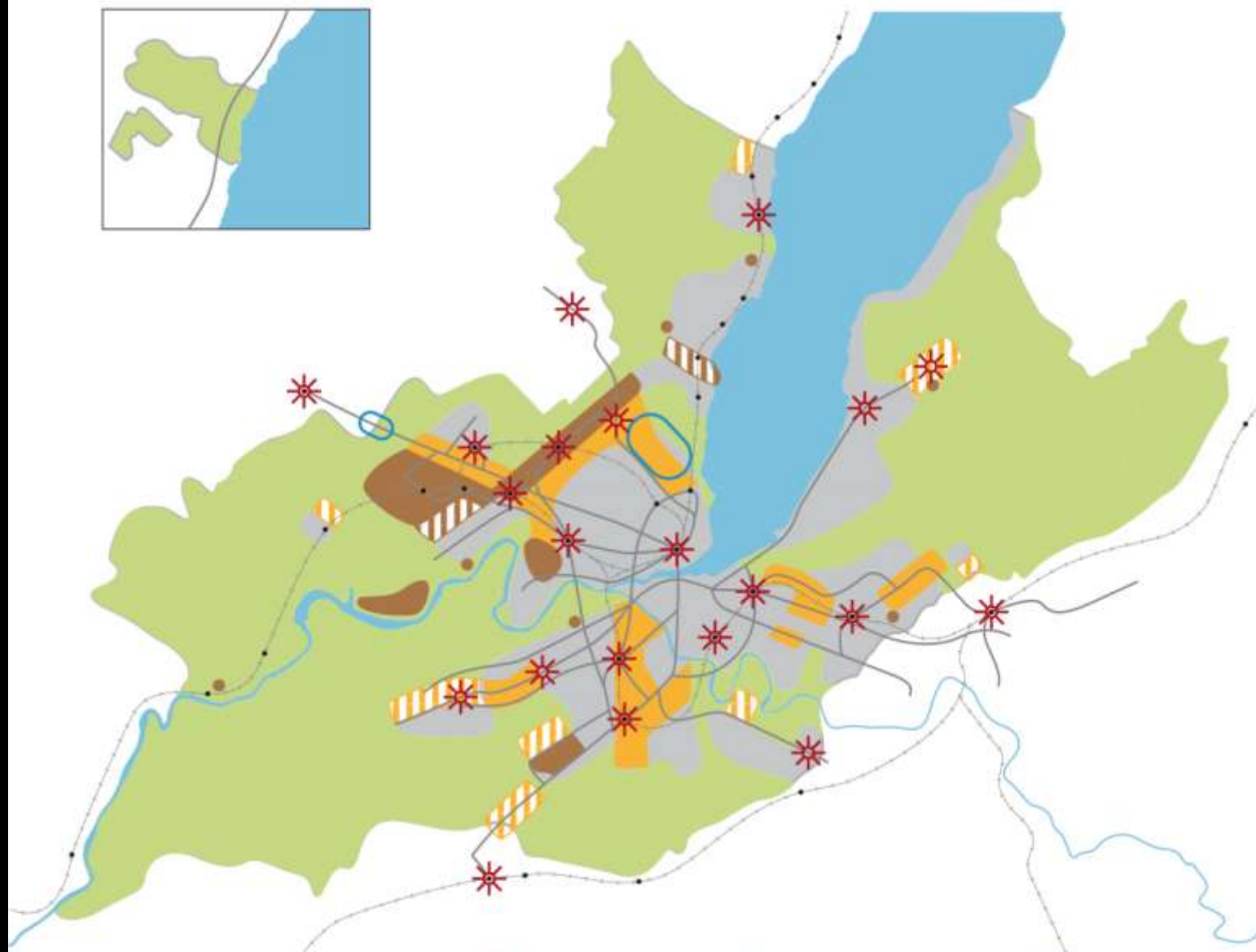


■ Urbanisation
existante



Urbanisation
existante

Espace rural et forestier



Urbanisation existante

Densification activités

Extension activités

Densification logements

Extensions logements

Renforcement des centres régionaux et locaux

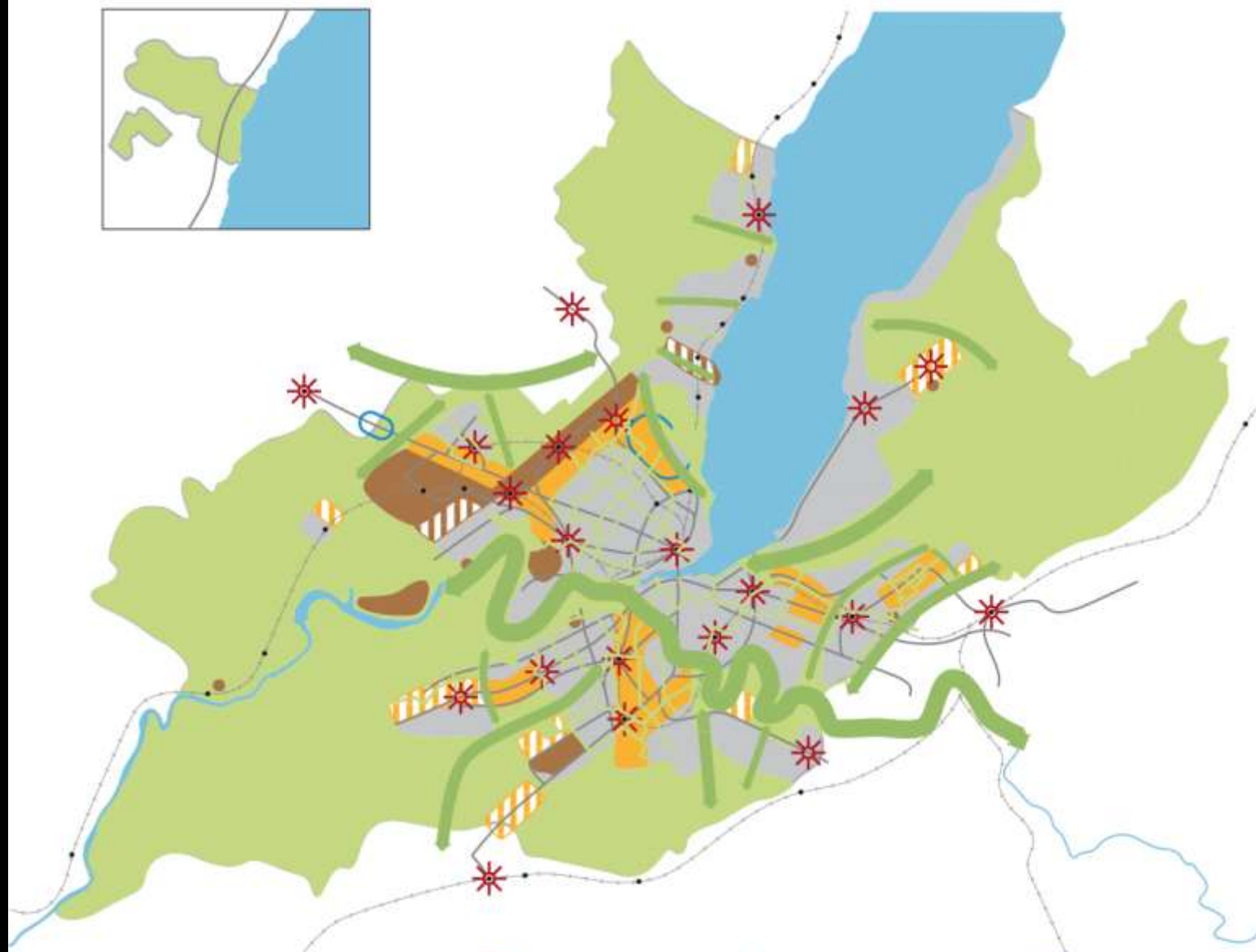
Secteur des organisations internationales

Gares

Réseau ferroviaire

Axes structurants de transports collectifs

Espace rural et forestier



Urbanisation existante

Espaces verts

Pénétrantes de verdure

Densification activités

Extension activités

Densification logements

Extensions logements

Renforcement des centres régionaux et locaux

Secteur des organisations internationales

Gares

Réseau ferroviaire

Axes structurants de transports collectifs

Espace rural et forestier

Art. 3 Missions

¹ L'architecte cantonal joue un rôle essentiellement culturel. Il a pour mission :

- a) d'assister dans leurs fonctions, et à leur demande, le chef du département du territoire⁽³⁾, le Conseil d'Etat et les communes lors de l'élaboration et de la réalisation de projets dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire;
- b) de conseiller le chef du département du territoire⁽³⁾ dans ses tâches et à sa demande, notamment en matière de programme et de projets d'architecture, de concours, de construction et d'urbanisme;

Les outils de l'aménagement du territoire

Saskia Dufresne
Directrice générale
Office des autorisations de construire
et Direction PAV



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

POST TENEBRAS LUX

Département du territoire
Office des autorisations de construire et direction PAV

PLAN

I. INTRODUCTION

II. LA LOI FEDERALE SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (LAT)

A) Le Plan directeur cantonal (PDCn)

B) Les plans d'affectation

a. La modification de zone (MZ)

b. Le plan localisé de quartier (PLQ)

C) Les autorisations de construire

III. LES PLANS DIRECTEURS COMMUNAUX (PDCom)

I. INTRODUCTION

- L'aménagement du territoire est d'abord un dialogue au sein de la société civile, entre autorités et citoyens et autorités entre elles.
- Ce dialogue se traduit à toutes les échelles par un processus de concertation et de décision fondé sur le principe de la pesée des intérêts.
- Les décisions prises reflètent ainsi une vision du territoire à un moment T et elles doivent être cohérentes tout au long du processus d'une échelle à l'autre.

II. LA LAT

- Selon **la LAT**, les autorités ont l'obligation d'aménager le territoire et les instruments y relatifs doivent servir principalement à séparer les zones constructibles de celles non constructibles ainsi qu'à densifier le tissu urbain afin de créer un milieu bâti compact (art. 1 à 3 LAT).
- **La LAT** prévoit trois principaux outils pour que les autorités aménagent leur territoire:
 - A) le plan directeur cantonal
 - B) les plans d'affectation (MZ et PLQ à Genève)
 - C) les autorisations de construire

A) Le Plan directeur cantonal

- Il permet de piloter le développement territorial du canton
- Son contenu minimal est fixé par **la LAT**
- La procédure et les compétences en la matière relèvent des cantons. La Confédération valide le PDCant.
- Il a force obligatoire pour toutes les autorités
- Rôle des communes:
 - 6 membres désignés par l'ACG participent à la commission qui collabore avec le DT à l'établissement du PDCn
 - Résolution du CM à la suite de l'enquête publique du PDCn
 - En tout temps proposer des modifications du PDCn si les circonstances se sont sensiblement modifiées (Art. 6 al. 1 LaLAT)

B) Les plans d'affectation

- Ces plans visent à définir le mode d'utilisation du sol
- Ils ont force obligatoire pour chacun
- A Genève, ils prennent principalement la forme:
 - a. d'une **MZ** (art. 15 et ss. LaLAT) ou
 - b. d'un **PLQ** (art. 13 LaLAT) :
 - Zone ordinaire (art. 5 LExt)
 - Zone de développement (art. 5a et 6 LGZD)

B) Les plans d'affectation (suite)

- La **MZ** permet de déterminer la zone qui régira un périmètre et donc l'affectation ainsi que les possibilités constructives à l'intérieur de ce dernier
 - Rôle des communes:
 - Possibilité de proposer une MZ
 - Préavis du CM à la suite de l'enquête publique
 - Référendum possible contre le préavis communal
 - Audition du CA par le CE en cas de préavis négatif
 - Qualité pour recourir contre la MZ
- Le **PLQ** permet d'organiser les espaces et les constructions dans un secteur défini
 - Rôle des communes:
 - Possibilité de proposer un PLQ
 - Collaboration avec le DT pour l'élaboration et le suivi du PLQ
 - Préavis du CM à la suite de l'enquête publique
 - Référendum possible contre le préavis communal
 - Qualité pour recourir contre le PLQ

C) L'autorisation de construire

- **L'autorisation de construire** permet de garantir la conformité du projet aux outils d'aménagement du territoire précités ainsi qu'aux prescriptions en matière du droit de la construction. L'assujettissement et la procédure sont fixés par la LCI (art. 1 et ss.)
- **Les décisions** sont prises par le DT, dont le pouvoir d'appréciation est limité par le principe de l'interdiction de l'arbitraire.
 - Rôle des communes:
 - Possibilité de déposer un projet
 - Consultation du DT pour préavis sur les projets, sous réserve d'exceptions (APA)
 - Préavis consultatif, sauf exceptions (art. 59 al. 4 let. b et 59 al. 4bis)
 - Qualité pour recourir contre la décision

III. PDCom

- Il s'agit d'une création genevoise (art. 10 LaLAT) qui permet de doter les communes d'une aide à la décision, en particulier, dans les domaines relevant de leur compétence (acquisition de terrains, aménagement de la voirie communale et des cheminements piétonniers)
- Les PDCom fixent les orientations futures souhaitées de l'aménagement du territoire communal
- Ils n'ont pas force obligatoire pour les particuliers
- Rôle des communes:
 - Obligation d'élaborer un PDCom (excepté pour les communes de moins de 1'000 habitants)
 - Elaboration en collaboration avec le DT et la Commission d'urbanisme
 - Adoption par le CM
 - Qualité pour recourir contre la décision

Protection juridique des communes en matière d'aménagement du territoire

Nicolas Wisard
Dr en droit, avocat

B · M · G
AVOCATS

Contexte et enjeux

Protection des intérêts des communes:

- contre les actes de planification directrice cantonale
- contre les actes de planification d'affectation cantonale
- en protection de l'autonomie dans la planification directrice communale
- en protection du droit d'initiative communale de planification
- contre les autorisations de construire (et assimilées)

Droits politiques

Droit d'initiative

Initiative institutionnelle de la Commune en planification (MZ, PLQ, etc. : résolution CM – mais crédit potentiellement nécessaire: délibération)

Initiative populaire municipale (art. 36 al. 1 let. d LAC)

Référendum

Droit politique des citoyens:

- contre les lois cantonales (MZ)
- contre les délibérations CM: préavis sur les MZ, PLQ, etc.

- Soutien de la Commune à la campagne référendaire: principe et limites (ATF 146 I 129)

Procédure précontentieuse: opposition

Aux projets de plans d'affectation :

- Exprimée lors du préavis CM relatif aux projets de plans d'affectation (MZ/PLQ, etc.) : délibération (art. 30 al. 1 let. q-r LAC), portée par le CA en phase d'opposition
- Traitée par le Grand Conseil (MZ: art. 16 al. 7 LaLAT; PLQ: art. 6 al. 11 LGZD)

Aux projets de constructions:

Lors de la mise à l'enquête en vue d'autorisation: observations «simples» (sauf en procédure fédérale d'approbation des plans - «PAP») du ressort de l'Exécutif; traitées par le DT (respectivement les autorités fédérales, p. ex. OFT)

Arguments recevables : toute critique – y compris en pure opportunité

Délai:

- Préavis CM sur MZ: 60 jours; sur PLQ (ou assimilé): 45 jours (+ délais référendaire !)
- Pour le reste (oppositions sur MZ ou PLQ; oppositions PAP; observations sur DD) : 30 jours

Recours: notions/principes

Notion: saisine d'une autorité administrative ou judiciaire supérieure en vue d'obtenir l'annulation ou la modification de l'acte attaqué, en raison de sa non-conformité au droit

Autorités de recours à GE en aménagement/construction: TAPI (autorisations); CACJ (plans; et 2^{ème} instance judiciaire pour les autorisations); TF (moyennant conditions spécifiques de qualité pour recourir: défense de l'autonomie communale ou loi spéciale – p. ex. LPE); violation des droits politiques: CCCJ-TF

Moyens (motifs) de recours / pouvoir de cognition : violation du droit (et contrôle de l'établissement des faits); pas l'opportunité

Délai : 30 jours (suspendu en périodes de fêtes); droits politiques: 6 jours

Effet suspensif : en principe devant le TAPI et la CACJ; mais l'autorité de base ou de recours peut retirer partiellement ou entièrement l'effet suspensif. TF: pas d'effet suspensif par principe, possible sur demande

Recours: actes attaquables par les communes (1)

➤ *Planification directrice*

- contre le PDCant: recours au TF pour violation de l'autonomie communale (ATF 136 I 265)
- contre un PDQ: aucun recours recevable (ATF 143 II 276) ?
- contre les décisions du Conseil d'Etat portant sur l'adoption des PDCom (refus d'approbation total ou partiel): recevable à la CACJ

➤ *Planification d'affectation*

Recours recevables à la Chambre administrative de la Cour de Justice (CACJ) contre:

- les lois adoptant des MZ
- les arrêtés du Conseil d'Etat adoptant des PLQ (ou assimilés: plans de site, plans localisés agricoles, plans directeurs de zone de développement artisanal et industriel, ...)
- les arrêtés du Conseil d'Etat refusant d'approuver les plans d'utilisation du sol (PUS) communaux (art. 15A ss LExt)

Recours: actes attaquables par les communes (2)

- *Autorisations de construire (ou assimilées, p. ex. autorisations d'exploiter):*
 - recours au TAPI, CACJ puis TF
 - qualité pour recourir «automatique» de la Commune du lieu de situation
 - délai : 30 jours
 - effet suspensif automatique (TAPI, CACJ) sauf dans le cadre de PLQ

- *Autorisations fédérales (décisions d'approbation des plans):*
 - recours au TAF puis TF
 - qualité pour recourir des communes: selon législations spéciales (art. 34 LAT; art. 57 LPE; art. 12 LPN; ...)
 - délai: 30 jours
 - effet suspensif: automatique au TAF; non au TF

Recours: modalités d'exercice par les communes

- Compétence exclusive de l'Exécutif municipal (art. 48 let. n et art. 50 LAC)

- Pas de droit de recours propre et distinct du CM ou des membres du Conseil municipal (sauf démarche personnelle)

- Invitation à recourir par le CM adressée à l'Exécutif:
 - En conséquence des préavis négatifs
 - Par voie de résolution

Merci pour votre attention !

B · M · G
AVOCATS