

N° 62 État de Genève - DU : audit de légalité et de gestion relatif à l'établissement et à l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ), ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf rapport publié le 8 février 2013

Les 17 recommandations de la Cour des comptes ont été approuvées.

Actuellement, 3 recommandations ont été mises en œuvre, 14 sont en cours de mise en œuvre.

Parmi les **3 recommandations mises en œuvre**, les solutions réalisées portent, entre autres, sur :

- L'office de l'urbanisme a été réorganisée par territoire afin d'améliorer la qualité et la continuité des développements urbains du Canton. Cette nouvelle organisation devrait permettre de réduire leur temps production et de simplifier la collaboration avec les communes.
- Une task force incluant différents partenaires et accompagnée de mandataire a établi un rapport dont est issu le projet de loi PL 11305 modifiant la LGZD, déposé au Grand Conseil le 30 octobre 2013.
- Un nouveau processus a été établi pour les APA.

L'ensemble des axes d'amélioration mis en œuvre pourront faire l'objet d'une vérification détaillée ultérieure.

Les **14 recommandations en cours** portent notamment sur :

- L'évolution du SI de l'office de l'urbanisme.
- La description formalisée des rôles et responsabilités des différentes instances de préavis d'autres départements de l'administration cantonale et des communes.
- Le chiffrage des différentes charges financières relatives à un grand projet immobilier.
- La mise en place d'un processus permettant de procéder à des arbitrages lorsque les objectifs de différentes politiques publiques sont en concurrence.

Bien qu'un certain nombre de recommandations n'aient pas pu être mise en œuvre au 30.06.2014, la Cour note avec satisfaction que le département a mis en œuvre une démarche globale et cohérente notamment dans le cadre de la préparation du projet de loi.

No 62 Audit de légalité et de gestion relatif à l'établissement et à l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ), ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.1.4	<p>Recommandation n°1</p> <p>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.</p> <p>La Cour recommande de formaliser le processus de concertation dans une directive à l'attention des communes, mandataires et propriétaires.</p> <p>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.</p>	3	PAR	31.03.2014		Fait. Une task force incluant différents partenaires et accompagnée de mandataire a établi un rapport dont est issu le projet de loi PL 11305 modifiant la LGZD, déposé au Grand Conseil le 30 octobre 2013. Les directives et procédures seront déclinées sur la base de la loi votée.
		2	PAR	31.12.2014 (initial 31.03.2014)		En cours.
		1	PAR	31.12.2017		Fait. PL 11305

No 62 Audit de légalité et de gestion relatif à l'établissement et à l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ), ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.1.4	<p>Recommandation n°2</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	2	PAR	30.06. 2013		Fait.
		2	PAR	31.12.2004 (initial 31.03.2014)		En cours. En attente du PL 11305
		2	PAR-OLO	31.12.2004 (initial 30.06.2014)		En cours. En attente du PL 11305

No 62 Audit de légalité et de gestion relatif à l'établissement et à l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ), ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.1.4	<p>Recommandation n°3</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	2	PAR	31.12.2014 (initial 31.03.2014)		En cours. En attente du PL 11305
		2	DU/Autres départements concernés	31.03.2015		En cours. En attente du PL 11305

No 62 Audit de légalité et de gestion relatif à l'établissement et à l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ), ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.1.4	<p>Recommandation n°4</p> <p>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.</p> <p>En outre, il permettrait de répondre à l'article 181 de la nouvelle Constitution :</p> <p>« 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. »</p> <p>Cette réflexion doit tenir compte du rapport numéro 59 de la Cour relatif à la taxe d'équipement.</p>	2	OU	31.12.2015 (initial 31.3.2014)		En cours. Les réflexions sont en cours dans le cadre des travaux menés par le département présidentiel conjointement avec les communes pour mieux répartir les tâches entre ces deux niveaux de gouvernance.

No 62 Audit de légalité et de gestion relatif à l'établissement et à l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ), ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.1.4	<p>Recommandation n°5</p> <p>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.</p>	2	PAR	30.06.2013	30.11.2013	<p>Fait.</p> <p>L'OU a été réorganisé par territoire. Cette nouvelle organisation vise à améliorer la qualité et la continuité des développements urbains du Canton. Elle devrait permettre de réduire leur temps de production et de simplifier la collaboration avec les communes en confiant à une équipe unique le processus de planification localisée.</p>

No 62 Audit de légalité et de gestion relatif à l'établissement et à l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ), ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.2.4	<p>Recommandation n°6</p> <p>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.</p> <p>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).</p> <p>Le cas échéant, il conviendra de proposer les modifications légales à effectuer au Conseil d'Etat (LGZD, LCI, etc.).</p>	3	PAR	31.03. 2014		En cours.
		2	PAR	31.3.2014		Fait. PL 11305
		2	PAR	31.3.2014		Fait. PL 11305
4.2.4	<p>Recommandation n°7</p> <p>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.</p>	2	PAR	31.12.2014 (initial 31.03. 2014)		En cours. En attente du PL 11305

No 62 Audit de légalité et de gestion relatif à l'établissement et à l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ), ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.2.4	<p>Recommandation n°8</p> <p>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 soient communiqués et référencés de manière adéquate.</p> <p>Enfin, il conviendrait de faire évoluer l'ensemble des outils informatiques afin de faciliter la gestion administrative et le suivi.</p>	2	PAR	31.03.2014		En cours. En attente du PL 11305
		2	DU-DGSI	30.06.2015		En cours. L'outil de monitoring du PAR est maintenant déployé au sein de l'office et des DDU (directions du développement urbain). La demande d'évolution n'a pas été retenue dans les priorités 2014 de l'État de Genève.
4.3.4	<p>Recommandation n°9</p> <p>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.</p>	3	PAR	31.03.2014	31.10.2013	Fait. PL 11305

No 62 Audit de légalité et de gestion relatif à l'établissement et à l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ), ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
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) permettant d'alléger la charge administrative de la DAC plus particulièrement pour les APA et APAT.	2	DAC	31.03.2014	31.12.2013	Fait. Un nouveau processus a été établi pour les APA.
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		En cours. Un rapport comprenant 21 mesures a été validé par le Conseil d'Etat en décembre 2013. Ces mesures sont en cours de mise en place.

No 62 Audit de légalité et de gestion relatif à l'établissement et à l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ), ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
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	31.12.2014 (initial 30.9.2014)		En cours.
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	31.12.2014 (initial 31.03.2014)		En cours.
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		En cours. Les systèmes d'information de l'OU font l'objet d'un plan directeur métier. La priorité pour 2014-2015 a été portée sur le projet de gestion des autorisations de construire.

No 62 Audit de légalité et de gestion relatif à l'établissement et à l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ), ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
5.3.4	<p>Recommandation n°15</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	2	DU (OU- OLO)	31.03.2015		En cours.
5.3.4	<p>Recommandation n°16</p> <p>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.</p>	2	OLO	31.08.2014		En cours.

No 62 Audit de légalité et de gestion relatif à l'établissement et à l'adoption des plans localisés de quartier (PLQ), ainsi qu'à l'octroi des autorisations de construire pour du logement collectif neuf		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
5.3.4	<p>Recommandation n°17</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	2	OLO	30.10.2013 (VOLET 1)		<p>En cours.</p> <p>La présentation d'un devis estimatif au moment du dépôt d'une requête en autorisation de construire (cf. 5.3.4.3.3) est obligatoire depuis le 1^{er} trimestre 2014. En outre, le requérant est rendu attentif aux conséquences du non suivi des recommandations de l'office (notamment non report de surcoûts dans le plan financier).</p>
				31.05.2014 (VOLET 3)		
					30.09.2014 (VOLET 2)	