

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 toutes été approuvées.

Actuellement, 5 recommandations ont été mises en œuvre et 12 sont non réalisées au 30 juin 2015.

Parmi les **5 recommandations mises en œuvre**, la Cour note, entre autres, que :

- L'office de l'urbanisme a été réorganisé par territoires 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 mandataires a établi un rapport dont est issu la loi L 1 35 modifiant la LGZD, adoptée par le Grand Conseil le 23 janvier 2015.
- Un nouveau processus a été établi pour les APA. Selon les informations transmises, le taux d'APA ayant fait l'objet d'une décision dans les trente jours est passé d'environ 30% en 2013 à près de 60% en 2014, et à plus de 70% pour le premier trimestre 2015.
- Pour les préavis, il est prévu que *"dans tous les cas, selon la directive établie, une absence de réponse des préavisateurs dépassant le délai de 15 jours vaut pour avis favorable"*.
- La nouvelle procédure DD prend en compte la situation des conflits d'objectifs potentiels entre politiques publiques. La gestion de cette situation intervient désormais en amont du processus et lors du 1er tour de préavis.

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

Les **12 recommandations non réalisées au 30 juin 2015** 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.

Bien qu'un certain nombre de recommandations n'aient pas pu être mises en œuvre au 30.06.2015, la Cour note avec satisfaction que le département a déployé une démarche globale et cohérente notamment dans le cadre de la préparation du projet de loi.

Les mesures prises, notamment au niveau des DD, n'ayant pas encore pleinement déployé leurs effets, la Cour n'a pas pu mesurer leur efficacité.

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'audité)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 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>	3	PAR	31.03.2014		<p>Fait au 30.06.2014.</p> <p>Une « task force » incluant différents partenaires et accompagnée de mandataires a établi un rapport dont est issu le projet de loi PL 11305 modifiant la LGZD, déposé au Grand Conseil le 30 octobre 2013, et adopté le 23 janvier 2015 (L 11305). Les directives et procédures seront déclinées sur la base de la LGZD ainsi modifiée (L 1 35).</p>
		2	PAR	31.12.2015 (initial 31.03.2014, puis 31.12.2014)		<p>Non réalisé au 30 juin 2015.</p> <p>Le processus de concertation introduit dans la modification de la LGZD est inclus dans un sous-processus des parties prenantes extérieures à l'administration. Ce sous-processus sera formalisé sous forme de matrice présentant les rôles et responsabilités et intégré dans l'outil OPTIMISO.</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 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le	Commentaire
	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		Fait au 30.06.2014.
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		Fait au 30.06.2014.
	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	31.12.2015 (initial 31.03.2014, puis 31.12.2014)		Non réalisé au 30 juin 2015.
	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.	2	PAR-OLO	31.12.2015 (initial 30.06.2014, puis 31.12.2014)		Non réalisé au 30 juin 2015. Un mandat a été lancé en mai 2015 afin de disposer d'une grille de coûts standard à partir de laquelle le sous-processus d'évaluation financière pourra être précisé.

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'audité)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 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	31.12.2015 (initial 31.03.2014, puis 31.12.2014)		Non réalisé au 30 juin 2015. Le rapport sur la réforme des PLQ a été validé par le Conseil d'Etat en date du 24.06.2015. Le préavis normé sera formalisé sous forme de matrice présentant les rôles et responsabilités et intégré dans l'outil OPTIMISO. De plus un cycle de formation est également prévu.
		2	DU/Autres départements concernés	31.12.2015 (initial 31.03.2015)		Non réalisé au 30 juin 2015. Le rapport sur la réforme des PLQ a été validé par le Conseil d'Etat en date du 24.06.2015. Le dispositif de décision est intégré au processus intégrant une pesée d'intérêt et arbitrages si nécessaires. Cela sera formalisé sous forme de matrice présentant les rôles et responsabilités et intégré dans l'outil OPTIMISO. De plus un cycle de formation est également prévu.

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'audité)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 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</p> <p>1 Le canton aide financièrement les communes qui accueillent de nouveaux logements, notamment d'utilité publique.</p> <p>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 31.03.2014)		Non réalisé au 30 juin 2015. 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.
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	Fait.

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 = Majeur 3 = Significatif 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, inefficace 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	31.12.2015 (initial 31.03.2014)		Non réalisé au 30 juin 2015. Le rapport sur la réforme des PLQ a été validé par le Conseil d'Etat en date du 24.06.2015. Les éléments minimaux à intégrer dans un PLQ ont été définis. Ils seront implémentés dans l'outil OPTIMISO. De plus, un cycle de formation est également prévu.
		2	PAR	31.3.2014		Fait au 30.06.2014.
		2	PAR	31.3.2014		Fait au 30.06.2014.

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 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Déla i au	Fait le	Commentaire
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	31.12.2015 (initial 31.03.2014, puis 31.12.2014)		Non réalisé au 30 juin 2015. Le rapport sur la réforme des PLQ a été validé par le Conseil d'État en date du 24.06.2015. Les étapes du processus et les délais y sont décrits. Ils seront intégrés dans l'outil OPTIMISO. De plus, un cycle de formation est également prévu.
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 soient communiqués et référencés 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	31.12.2015 (initial 31.03.2014) 01.01.2017 (initial 30.06.2015)		Non réalisé au 30 juin 2015. Le processus PLQ et les sous-processus qui lui sont rattachés font tous l'objet d'une modélisation et d'une saisie dans l'outil OPTIMISO. Les processus seront considérés comme disponibles et à jour suite au test mené sur 10 PLQ. Il est estimé qu'une diffusion officielle pourra être effectuée à la fin décembre 2015. Non réalisé au 30 juin 2015. Un travail transverse sur le système d'information du projet urbain est mené actuellement par le DALE.

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 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
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	31.10.2013	Fait.
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.

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 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
5.1.4	<p>Recommandation n°11</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	2	DAC	30.09.2014	01.01.2015	Fait. Concernant la gestion des conflits de politiques publiques, la nouvelle procédure DD prend en compte cette situation. En effet, elle intervient en amont du processus et lors du 1er tour de préavis. De plus, la loi a également été modifiée en vue d'améliorer la coordination des procédures connexes à un projet de construction (cf. art. 3A LCI).
5.2.4	<p>Recommandation n°12</p> <p>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.</p> <p>En outre, il s'agira de s'assurer que l'ensemble des processus et procédures soit communiqué et référencé de manière adéquate.</p>	2	DAC	01.03.2016 (initial 30.09.2014, puis 31.12.2014)		Non réalisé au 30 juin 2015. La matrice des risques et contrôles sur les DD est en cours d'établissement.

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 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
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)	01.01.2015	Fait. Selon la procédure "Système de préavis sur siège/hors siège (CTR004)", il est prévu que "Dans tous les cas, selon la directive établie, une absence de réponse des préaviseurs dépassant le délai de 15 jours vaut pour avis favorable".
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	01.09.2016 (initial 30.06.2015)		Non réalisé au 30 juin 2015. Un vaste projet de réforme du SI des autorisations de construire est en cours. Celui-ci fait suite à une étude détaillée par l'office des autorisations de construire (OAC).

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 = Majeur 3 = Significatif 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)	31.12.2015 (initial 31.03.2015)		Non réalisé au 30 juin 2015. Le rapport sur la réforme des PLQ a été validé par le Conseil d'Etat en date du 24.06.2015. Le dispositif de décision est intégré au processus et prévoit une pesée d'intérêt ainsi que des arbitrages (si nécessaires). De plus, le préavis normé sera formalisé sous forme de matrice présentant les rôles et responsabilités et intégré sur l'outil OPTIMISO. En outre, un cycle de formation est également prévu.

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 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
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	30.06.2016 (initial 31.08.2014)		Non réalisé au 30 juin 2015. Suite à l'arrêt du Tribunal fédéral sur les rendements abusifs, l'OLO a effectué une analyse de la situation genevoise. Le maintien des taux de rendement pris en considération dans les plans financiers a été validé par le Conseil d'État. Afin de suivre l'évolution de cette problématique, une commission tripartite sera créée au cours du mois de septembre 2015.

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 = Majeur 3 = Significatif 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>Non réalisé au 30 juin 2015.</p> <p>La présentation d'un devis estimatif au moment du dépôt d'une requête en autorisation de construire est obligatoire depuis le 1er trimestre 2014.</p> <p>La méthodologie va être adaptée, avec notamment l'utilisation d'analyses rapides des éléments, permettant de les transposer en valeur cible.</p>
				31.12.2016 (initial 31.05.2014) (VOLET 3)		
				30.09.2014 (VOLET 2)		