

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la planisaziun dal territori



Inforum

Le périodique du développement territorial suisse

Décembre 4/2019

Bruit: des mesures adéquates pour éviter les conflits
Autonomie communale: l'avis d'une autorité spécialisée prime
Zoom sur la transformation d'un quartier genevois
Densipedia.ch: le b.a.-ba des affectations transitoires



Territoire & Environnement – Décembre 4/2019

Obligation d'indemniser en cas de dézonage



En vertu de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), les communes sont tenues d'exploiter pleinement leurs réserves de terrains à bâtir et d'adapter l'étendue de leurs zones à bâtir aux dispositions du droit fédéral. Pour ce faire, beaucoup d'entre elles sont appelées à diminuer leurs zones à bâtir – ce qui soulève la question de l'indemnisation des propriétaires concernés. En effet, lorsqu'un bien-fonds jusque-là classé en zone à bâtir est affecté à une zone de non bâtir, il perd en général beaucoup de sa valeur. Cette dépréciation doit être indemnisée lorsqu'elle correspond dans ses effets à une expropriation. Le présent Territoire & Environnement expose la jurisprudence du Tribunal fédéral et décrit dans quels cas la collectivité publique doit s'attendre, lorsqu'elle effectue un dézonage, à devoir indemniser les propriétaires touchés.

Bruit lié aux loisirs 4

Le développement vers l'intérieur est aussi source de contrariétés. Il existe des instruments pour désamorcer les conflits.

Cartoon 9

Vous apprécierez certainement la solution radicale imaginée par notre illustrateur, Jonas Brühwiler, pour résoudre les conflits liés au bruit.

Autonomie communale 10

Pour les questions techniques, l'avis d'une autorité spécialisée prime. C'est ce que le Tribunal fédéral a souligné dans le cas d'une route de desserte à Saanen BE.

Vous demandez – Nous répondons 13

Une commune peut-elle revoir à la baisse le nombre de places de stationnement prescrit pour une nouvelle construction?

Quoi de neuf sur densipedia.ch? 14

Une affectation transitoire a beaucoup à offrir. Nous vous disons tout sur cette approche intéressante.

Zoom sur 18

Le quartier populaire de la Concorde vit une mue profonde. Nous sommes allés nous rendre compte de ce développement sur place.

La parole à 24

Tout n'est pas encore réglé dans le quartier de la Concorde, notamment la question du trafic motorisé. Le conseiller d'État, Antonio Hodgins, nous explique comment mieux le gérer.

Rétrospective 28

Avant de partir à la retraite, Lukas Bühlmann revient sur ses années en tant que directeur chez EspaceSuisse et sur les moments forts de sa carrière.

Agenda 31


Zoom sur

Genève et Vernier, La Concorde: développement vers l'intérieur d'un quartier déjà bâti

Alain Beuret

Architecte EPFL, urbaniste, EspaceSuisse

Le quartier de la Concorde est un triangle coincé entre deux grandes artères routières et les voies ferrées, à cheval sur le territoire de deux communes. Le plan directeur de quartier adopté par le Conseil d'État genevois prévoit d'y augmenter la densité par étapes et d'en faire à terme un écoquartier. Sa population va passer de 4'000 à 6'000 habitants. C'est une profonde mue qui est en cours dans ce quartier populaire. La population y est étroitement associée depuis plus de dix ans. Un état des lieux.

 Impulsion
Développer vers l'intérieur

Plusieurs immeubles sont en construction dans le quartier. Il n'est pas toujours aisé de se frayer un chemin aux abords de ces nombreux chantiers.
Photos: A. Beuret, EspaceSuisse



Quand le bus me dépose à l'arrêt «Concorde», je suis ravi de quitter l'autoroute urbaine à quatre voies de circulation qu'est l'avenue d'Aire pour un endroit plus calme. On passe rapidement des barres d'immeubles à neuf niveaux à un tissu plus bas de maisons avec jardins privatifs: la cité-jardin d'Aire qui est protégée. Ses rues sont en zone de rencontre et la vitesse est limitée à 20 km/h.

Un peu plus loin, j'arrive au lieu de rendez-vous: une magnifique maison de maître rénovée avec un parvis ouvert au public. Est-ce la maison de quartier? Ce bâtiment forme une sorte de place avec les dernières maisons de la cité-jardin, en face, où trône une vieille enseigne de boucherie. Ce groupe de maisons a un aspect assez villageois: suis-je encore vraiment à Genève ou ai-je été téléporté à la campagne?

Une maison de quartier en devenir

La boucherie n'est plus en activité depuis de nombreuses années. Il ne reste que l'enseigne. Quant à la belle maison de maître, elle a été rachetée et rénovée par la ville. «Elle n'abrite pas la maison de quartier, mais le service des pompes funèbres», m'explique M. Dind de l'association des habitants du quartier de la Concorde (AHQC).

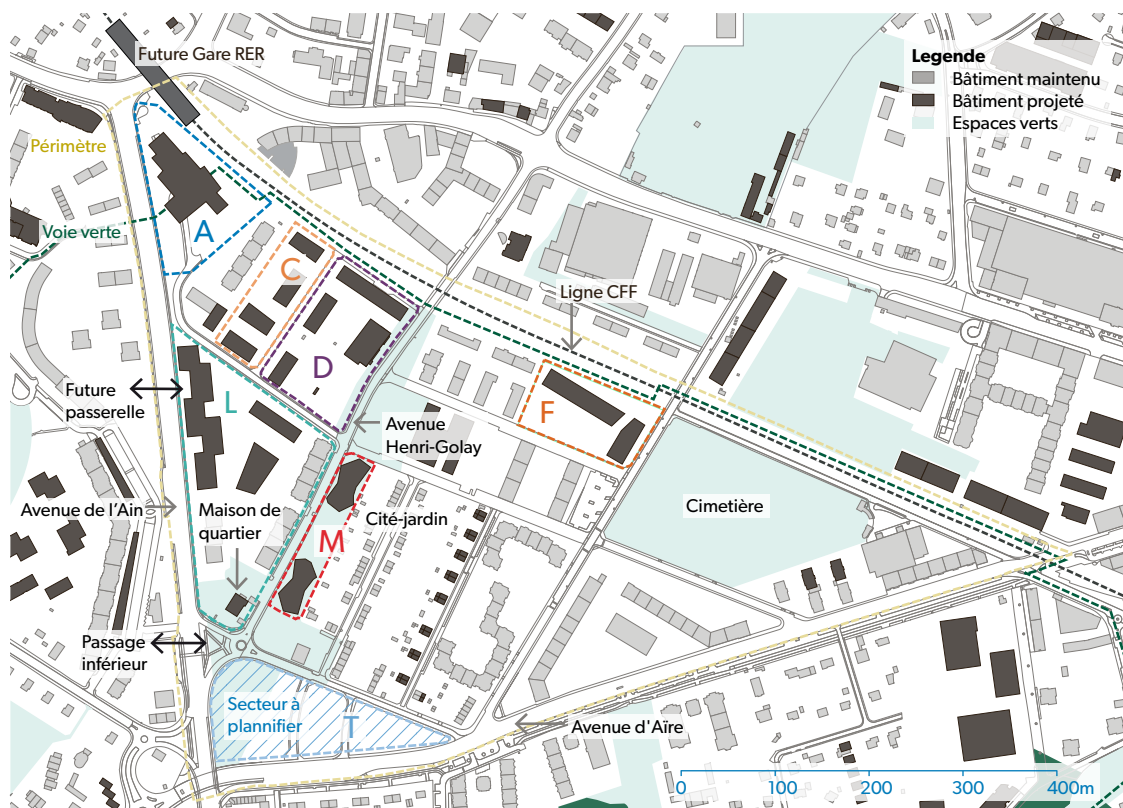
La maison de quartier est en chantier. Elle s'installera en 2021 dans l'ancienne ferme voisine de l'autre côté de l'avenue

Henri-Golay. «Cette maison de quartier, on l'attend depuis si longtemps!» M. Dind est impatient de pouvoir enfin disposer d'un véritable lieu de rencontre qui fait actuellement défaut dans le quartier.

Un quartier qui s'active

L'avenue Henri-Golay est l'épine dorsale du quartier. Elle marque la limite communale entre Vernier et Genève. La vitesse y a été abaissée à 30 km/h. Deux nouveaux immeubles de cinq étages y ont vu le jour récemment. Ils disposent d'espaces verts que l'on peut traverser à pied pour rejoindre le «chemin des poules» – c'est ainsi que le nomment les habitants du quartier – qui marque la transition entre la cité-jardin d'Aire et les nouveaux immeubles.

Au rez-de-chaussée des nouveaux bâtiments, on trouve désormais des activités qui faisaient défaut. Un tea-room marque l'angle avec la rue Camille-Martin. C'est le premier café dans ce quartier de plus de 4'000 habitants dont la population est amenée à passer à 6'000 à l'horizon 2025. En remplaçant d'anciens immeubles d'habitation de trois niveaux devenus vétustes par des constructions contemporaines plus denses, la fondation immobilière de droit public Émile Dupont – le principal propriétaire foncier du quartier – réalise ainsi une opération de renouvellement urbain.



L'arrêt de bus
«Concorde» sur la
large avenue d'Aire.



Les habitants des immeubles détruits qui souhaitent rester vivre dans le quartier ont été relogés dans les environs immédiats le temps du chantier. Les nouveaux immeubles accueillent ainsi un mélange de nouveaux et anciens habitants.

Une vaste mutation par étapes

Cette importante opération de développement de l'urbanisation vers l'intérieur se distingue par le fait qu'elle se déroule par étapes successives planifiées dans un quartier déjà bâti et habité. L'ensemble des acteurs concernés – canton et communes – ont élaboré ensemble une image directrice puis un plan directeur de quartier (PDQ) pour piloter ce renouvellement par étapes. Le PDQ a été adopté en 2013. Chaque secteur a depuis lors fait l'objet d'un concours d'architecture. Le PDQ permet d'éviter l'étape du plan localisé de quartier (PLQ) et de passer directement au permis de construire et à la réalisation.

L'avant-dernier concours s'est terminé l'été dernier: un immeuble de 35 logements verra prochainement le jour au chemin du Croissant sur des parcelles occupées aujourd'hui par des maisons individuelles.

Le dernier secteur à planifier est le secteur T, situé à la pointe sud du quartier (voir le plan directeur de quartier, p. 19). Il s'agit d'un projet très important: les villas et petits immeubles qui s'y trouvent seront remplacés par 170 nouveaux logements et 9'000 m² d'activités. Le rond-point au nord du secteur sera remplacé par un espace public qui fera la liaison entre le secteur T et la nouvelle maison de quartier.

Un processus participatif de longue date

Le PDQ est le fruit d'un intense processus participatif mené avec les habitants depuis plus de dix ans. L'idée est venue d'une habitante du quartier, Michèle Künzler, qui a déposé en 2007 au législatif de la ville de Genève une motion demandant de «favoriser une expérience innovatrice de logements de haute qualité environnementale intégrant un processus participatif de quartier». L'année suivante, plus de 200 habitants et les principaux

acteurs concernés ont participé à une soirée débat au sujet du développement et de la mutation du quartier.

Suite à ce débat, un groupe de travail «écoquartier» a été créé. Il rassemble une quarantaine d'habitants qui suivent activement le processus d'élaboration puis la mise en œuvre du PDQ autour des thématiques de la biodiversité, du logement, de la mobilité, de l'intégration des jeunes et de la mixité fonctionnelle. L'ensemble du processus a été soutenu par la Confédération entre 2007 et 2011 dans le cadre des projets modèles pour un développement territorial durable.

Un forum dédié à la participation citoyenne

Le Forum Démocratie participative ou Forum 1203 a été créé en 2006 par des habitants désireux d'influer sur leur vie de quartier et de promouvoir la participation. 1203? C'est le numéro postal du vaste quartier de St-Jean qui commence à l'ouest de Cornavin et prend fin ici dans les «hauts de St-Jean». C'est le Forum 1203 qui a initié le processus participatif de la Concorde en organisant la soirée débat.

M. Lupianez, coordinateur, est l'actuelle cheville ouvrière du Forum 1203. La Concorde est son plus important dossier. En ce moment, des ateliers ont lieu pour définir les espaces publics qui seront prochainement réaménagés, à proximité de la maison de quartier notamment.

Le forum 1203 et l'association de quartier AHQC sont soutenus financièrement par les communes, le canton et différentes instances. Sans ce financement, il leur serait impossible de mener à bien leur travail.

Le forum publie un journal d'information, structuré en deux parties: la première informe sur l'état d'avancement des différents chantiers et la seconde traite de la vie de quartier. Il a également un site internet très étayé qui donne de nombreuses informations sur les chantiers et la participation citoyenne.

Le forum a organisé des ateliers pour faire valoir les revendications des habitants pour chaque secteur avant le lancement des concours d'architecture. À sa demande, un habitant



Les maisons de la cité-jardin d'Aire seront conservées. Elles sont sous protection.



Ce groupe de maisons à l'extrémité de la cité-jardin a encore un aspect villageois. Autrefois, la maison à l'enseigne rouge abritait une boucherie.



L'avenue Henri-Golay il y a cinq ans, avant le réaménagement: cette rue marque la limite communale entre Vernier et Genève. La vitesse y a été abaissée à 30 km/h.

Après le réaménagement: la fondation immobilière de droit public Émile Dupont a depuis lors remplacé les vétustes bâtiments de trois niveaux par de nouveaux immeubles de cinq étages (à droite).



La ferme Menut-Pellet est en chantier. Elle abritera bientôt la maison de quartier.

Des minijardins sont à disposition des habitants. Un jardinier professionnel vient régulièrement leur prodiguer de précieux conseils.



a siégé dans le jury du concours pour le secteur F et un autre siègera dans celui du secteur T.

Des minipotagers urbains avec jardinier

MM. Dind et Lupianez sont particulièrement fiers des minijardins qui ont pu être mis à disposition des habitants du quartier. Il s'agit là d'une réalisation concrète appréciée qui contribue à la vie sociale et l'animation. Un jardinier vient régulièrement prodiguer de précieux conseils aux utilisateurs. Son poste passera l'an prochain de 25 à 50 pour cent pour lui permettre de mieux répondre aux attentes.

Cette première réalisation était importante pour montrer aux habitants que leur quartier allait effectivement se transformer en profondeur et leur donner la possibilité de s'approprier une partie de l'espace public.

De nombreux chantiers en parallèle

En plus des immeubles de l'avenue Henri-Golay, une nouvelle école et un nouvel immeuble d'habitation viennent de s'achever sur le territoire de Vernier. Trois autres immeubles sont en chantier dans le quartier et plusieurs autres verront le jour ces prochaines années. Il n'est pas toujours simple de se frayer un chemin aux abords de ces nombreux chantiers.

La Concorde est un quartier encore relativement monofonctionnel, composé pour l'essentiel d'appartements à loyer abordable destinés aux classes populaires. Les nouveaux immeubles doivent contribuer à augmenter la mixité sociale avec des logements d'utilité publique et des appartements en PPE.

Des nuisances liées au trafic routier

Malgré la réduction de la vitesse de circulation à 30 km/h, la voiture a encore une place importante dans le quartier, et certains aimeraient que la transformation des espaces publics s'accélère. Une pétition a été lancée par des habitants pour

demander que la rue Camille-Martin, qui longe l'école des Ouches et qui est en zone de rencontre (20 km/h), soit fermée à la circulation afin d'améliorer la sécurité.

À l'ouest du quartier, c'est le bruit de la circulation qui suscite le mécontentement d'une partie de la population: l'avenue de l'Ain est une route à quatre voies qui longe le quartier et sur laquelle la vitesse est limitée à 60 km/h. Des tests d'abaissement de la vitesse à 50 km/h ont été menés, mais ne sont pas concluants pour le canton qui estime que cette avenue est un élément clé de la fluidité du trafic sur la moyenne ceinture de Genève. La vitesse y sera maintenue à 60 km/h, au grand dam des riverains qui se battent depuis des années pour faire respecter les exigences fédérales en matière de lutte contre le bruit routier.

Un enjeu de taille: la mobilité

Une partie des solutions aux problèmes du quartier viendra certainement de la réalisation de la nouvelle gare de Vernier-Châtelaine – prévue au nord-ouest du quartier avec un centre culturel – ainsi que de la réalisation de la voie verte. Cette dernière est destinée en priorité aux vélos et doit à terme permettre de traverser toute l'agglomération genevoise d'est en ouest. Elle s'interrompt actuellement peu avant le quartier de la Concorde.

Mais il s'agit aujourd'hui encore de musique d'avenir. Jusqu'à présent, la priorité était à la construction de la nouvelle liaison ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA) qui vient juste d'être mise en service. La réalisation de la voie verte et de la nouvelle gare ne devrait pas intervenir avant une dizaine d'années.

D'ici là, il faudra trouver des compromis et des solutions pragmatiques afin de continuer sur la voie de l'apaisement du trafic motorisé. La question des nuisances générées par l'avenue de l'Ain restera cependant entière tant que l'on admettra

qu'une rupture aussi radicale a sa place au cœur de l'agglomération. Actuellement, seul un passage inférieur permet de la franchir. Une large passerelle est prévue à terme dans le PDQ, mais sa réalisation est encore lointaine.

Des leçons à tirer

La transformation en profondeur de la Concorde est bel et bien en marche, et on ne peut que se réjouir de voir ce quartier devenir plus dense et plus durable. Il faudra sans doute encore de la patience pour que la mue soit complète et, surtout, que les connexions vers l'extérieur soient améliorées. Mais peut-être que le relatif cloisonnement de la Concorde par les voies de communication a contribué à forger une solide identité de quartier et à impliquer activement la population dans le processus de transformation.

La densification par étapes du quartier sur la base d'une vision d'ensemble démontre que le développement vers l'intérieur n'est pas réservé aux friches ou aux centres-villes. Les quartiers périphériques des agglomérations peuvent aussi faire l'objet de développements stratégiques importants. Une bonne planification élaborée de concert avec la population semble être la clé du succès.



Pour en savoir plus

Le Forum Démocratie participative:
forum1203.ch

La nouvelle école et le nouvel immeuble d'habitation tout juste terminés (à gauche) se mélangent aux constructions plus anciennes (à droite) et contribuent à la mixité sociale.

Les habitants souhaiteraient que cette rue aux abords de l'école des Ouches soit fermée à la circulation.



La parole à...

Antonio Hodgers: «L'urbanisme doit se faire avec et pour les habitantes et les habitants»



Antonio Hodgers est conseiller d'État genevois (Les Verts) en charge du Département du Territoire. Élu en novembre 2013, il est également président du Conseil d'État genevois.

Pourquoi le canton de Genève a-t-il fait du développement vers l'intérieur du quartier de la Concorde une priorité?

Le secteur de la Concorde a été identifié il y a plus de quinze ans comme un périmètre de renouvellement urbain présentant de multiples opportunités. C'est dans le fond le travail mené à l'échelle de l'agglomération qui a mis en valeur le potentiel de ce secteur. D'une part parce qu'il se situe sur des axes de transports majeurs, mais aussi par l'aménagement prévu – à terme – d'une halte RER à Châtelaine ainsi que de la voie verte. La réalité du foncier est également un atout, puisque les potentiels constructibles se trouvent pour la plupart en mains publiques. La Fondation HBM Émile Dupont peut ainsi renouveler son parc immobilier et, en parallèle, certains secteurs villas font l'objet de projets de densification. Il était donc tout naturel qu'il devienne un projet prioritaire, avec une identité très différente de tous les autres projets de nouveaux quartiers.

La participation des habitants est au cœur du processus en cours à la Concorde. Pourquoi est-ce si important?

Tout simplement parce que ce quartier existe déjà! Les habitantes et les habitants savent mieux que quiconque comment ils utilisent leurs espaces publics, quels sont les lieux de passages ou au contraire ceux qui ne sont plus fréquentés. Réfléchir à l'évolution de ce secteur sans eux serait une aberration. D'ailleurs, le projet de la Concorde a été choisi comme nouveau projet-modèle de la politique des agglomérations menée par l'Office fédéral du développement territorial pour un développement territorial durable. Le projet-modèle a misé sur la collaboration entre des institutions cantonales et les responsables des quartiers concernés au sein des villes de Genève et de Vernier. L'enjeu consistait à élaborer un plan directeur de quartier et des projets d'aménagement tout en y impliquant la population. La création de mini-chantiers a permis d'entretenir la motivation des gens à participer à ce processus long et complexe.

Vous vous êtes montré ouvert à plusieurs reprises aux revendications des habitants. Quel lien entretenez-vous avec ce quartier?

Je n'ai pas de lien personnel avec ce quartier, mais étant convaincu que l'urbanisme doit se faire avec et pour les habitantes et les habitants, j'ai tout de suite été séduit par l'engagement citoyen et associatif. Les espaces de dialogue précèdent le projet. Combinés aux mini-chantiers que j'ai évoqués avant, ils ont permis d'être constamment dans la proposition plutôt que dans la confrontation.

Le quartier est aujourd'hui encore fortement marqué par la présence de l'automobile. Cela devrait changer à l'avenir avec la réalisation de la gare de Vernier-Châtelaine et de la voie verte, mais leur réalisation est encore lointaine. Que peut-on faire en attendant?

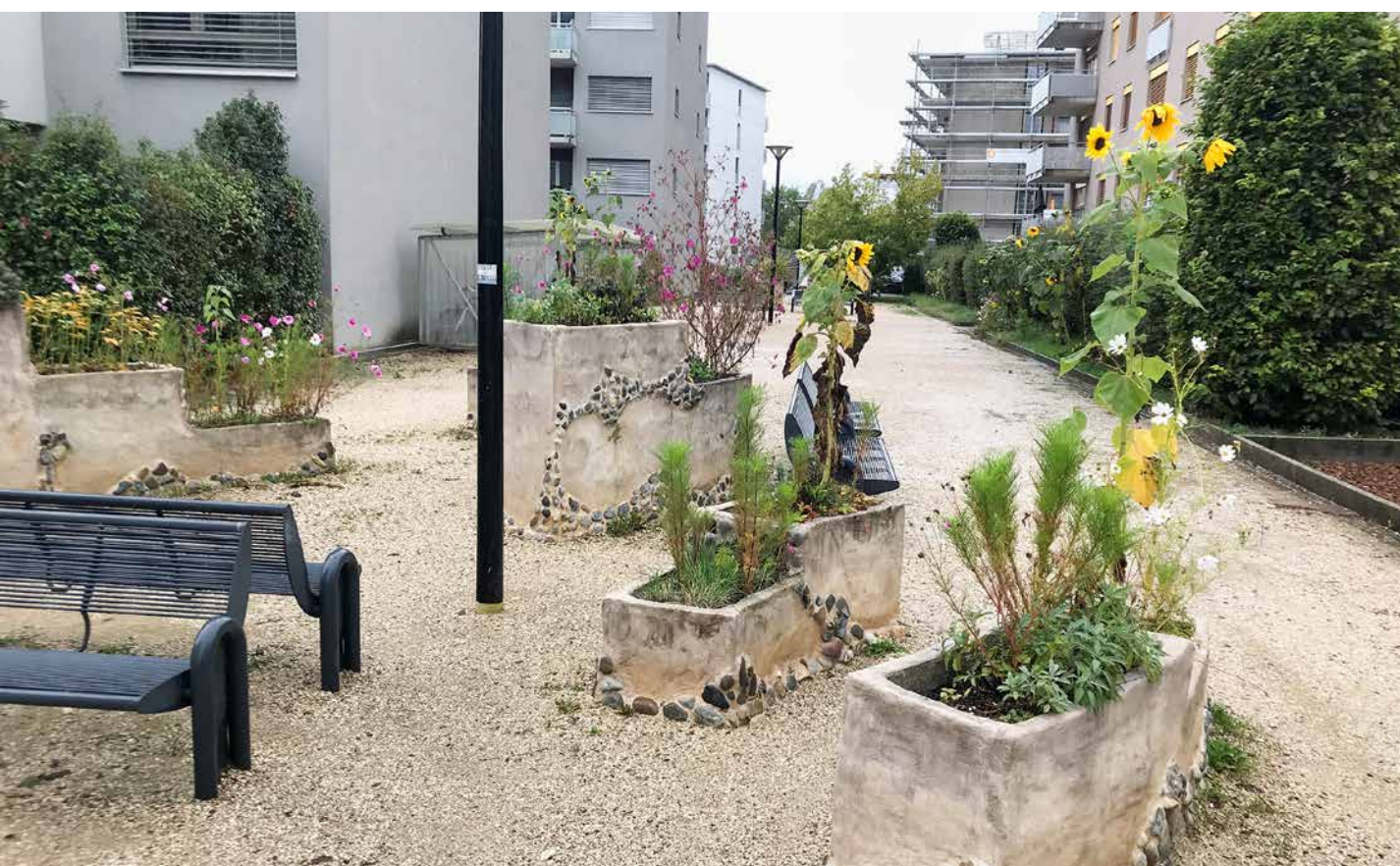
De façon générale, le département promeut l'habitat sans voitures ou avec un nombre réduit de voitures. Un parking mutualisé est prévu dans le périmètre de la Concorde. C'est aussi un moyen de réduire la génération du trafic motorisé individuel. Une accessibilité par poche a par ailleurs été privilégiée, afin de lutter contre le trafic de transit. Si on veut que s'opèrent des changements de comportements individuels, il faut impérativement faciliter la vie des citoyennes et des citoyens, par une desserte performante en transports publics et par un réseau de mobilité douce efficace. Dans l'intervalle, un travail de cheminement interne au quartier a été mené, pour passer d'espaces publics distribués de manière discontinue et isolée à plus de

fluidité. Je pense notamment au projet de réaménagement temporaire du passage sous voie reliant les quartiers de la Concorde et des Libellules. Ces deux quartiers, pourtant voisins, sont coupés par une route. Ce passage souterrain est aujourd'hui le lien urbain entre les deux, et il devenait capital qu'il soit agréable d'utilisation. Le projet définitif, qui correspond à une mesure du projet d'agglomération, prévoit l'élargissement de ce passage et l'aménagement de nouveaux espaces publics à ses extrémités.

A la Concorde, certaines villas seront rasées prochainement pour faire place à des constructions plus denses. Comment parvient-on à convaincre les propriétaires fonciers?

L'État veille à ce que les propriétaires de villas soient informés tout au long d'un projet. Le processus menant à l'urbanisation et la valeur d'un bien sont les deux questions récurrentes. Le département, via la concertation, organise des séances d'information publiques, des séances techniques, des ateliers de travail pour que chacune et chacun puisse se familiariser avec la démarche et obtenir des réponses à ses interrogations légitimes. Pour les propriétaires de villas, les options sont multiples. Il est possible d'obtenir des appartements en compensation de la maison ou alors de se lancer, avec d'autres propriétaires, dans la réalisation d'une promotion, notamment avec l'aide d'un professionnel ou par le biais d'une société coopérative d'habitation. Contrairement à ce que beaucoup croient, la zone de développement n'induit pas un appauvris-

Le processus en cours à la Concorde est long et complexe. La réalisation de mini-chantiers (ici le mail des Comestibles) a permis d'entretenir la motivation des gens.



sement des propriétaires: au contraire, leur bien est valorisé à son juste prix. Le département a d'ailleurs édité une brochure pour expliquer aux propriétaires de villas leurs droits dans les périmètres faisant l'objet d'une modification de zone. Travailler dans des secteurs avec une forte présence d'habitat individuel est toujours difficile, parce qu'on touche à l'intimité des personnes. Il faut les accompagner tout au long de ce processus qui met des années à se concrétiser.

Est-ce que cette solution est transposable ailleurs?

La concertation étant désormais la norme, la présence et l'accompagnement de l'État sur le terrain sont une réalité pour chaque projet. Par contre, la mise en œuvre dépend du tissu social, de la dureté foncière et des acteurs en présence. Aucune solution urbaine n'est transposable en tant que telle.

Le plan directeur du quartier de la Concorde se situe sur le territoire de deux communes: Genève et Vernier. Comment s'est passée concrètement l'élaboration de ce document?

Le plan directeur de quartier est un document de planification qui lie les autorités communales et cantonales. La présence de deux communes distinctes n'a pas posé de problèmes particuliers, dans la mesure où les élus communaux étaient représentés dans le groupe de pilotage qui a défini, de concert avec le canton, les grandes orientations du projet. La compréhension des enjeux en termes de densification, ainsi que de requalification des logements et des espaces publics, était par ailleurs pleinement partagée, ce qui a facilité le travail commun.

Le renouvellement urbain est en marche à la Concorde: les anciens immeubles vétustes cèdent progressivement la place à de nouvelles constructions plus denses.

La participation des habitants est essentielle dans un quartier existant. Ils savent mieux que quiconque comment ils utilisent leurs espaces publics. Ici la nouvelle place devant la nouvelle école Émilie-de-Morsier.



Sous le pont routier de l'Écu, une nouvelle gare RER doit voir le jour d'ici 2030 avec, à droite, un centre culturel regroupant deux salles de spectacle, un hôtel et 350 logements pour étudiants.

Selon vous, quelle est la clé de la réussite de ce projet?

Il n'est pas encore fini, et il serait présomptueux de présumer de sa réussite! Seuls les habitants pourront le dire! Je reste néanmoins convaincu que la qualité d'un quartier passe beaucoup par les espaces et les équipements publics. Et à ce propos, nous avons encore des espaces verts à réaménager ou à créer et deux nouvelles places publiques à construire.

Quel conseil donneriez-vous à une collectivité publique qui aurait à lancer une opération de développement vers l'intérieur dans un contexte similaire ailleurs en Suisse?

Sur un territoire déjà habité, l'étape du diagnostic est essentielle. Il faut que le projet s'appuie sur une excellente connaissance des réalités sociales, économiques et urbaines. Le travail en réseau me semble également capital; avec les associations

d'habitants, d'usagers, de commerçants, de quartiers. Avec les autorités communales évidemment. Et puis, comme dans tout projet d'aménagement, il faut être capable de patience pour donner du sens au développement. Enfin il faut expliquer ce qui est visé, pour que l'urbanisme quitte le champ de la procédure et devienne un objet culturel.

Interview: Alain Beuret, EspaceSuisse



Un réseau de mobilité douce efficace doit faciliter la vie quotidienne. Ici le «chemin des Poules» entre les nouveaux immeubles de l'avenue Henri-Golay et la cité-jardin d'Aire.



Les maisons individuelles à la pointe sud du quartier (secteur T) sont amenées à être remplacées par 200 logements et des activités.



Les quartiers de la Concorde et des Libellules sont actuellement coupés par l'avenue de l'Ain. Le réaménagement du passage inférieur, et dans un avenir plus lointain, la construction d'une passerelle devraient améliorer le franchissement de cette barrière.