

Christophe RIVOIRE

Travail de semestre été 2005

Olivier WALSER

**Les processus participatifs
et leurs implications sur l'aménagement
du quartier de « St-Jean », Genève**

Module 2

DESS « Développement urbain durable,
gestion des ressources et gouvernance »

Université de Genève

Université de Lausanne

Nous tenons à remercier tout particulièrement Madame Rogg, en charge du secrétariat du Forum St-Jean – Charmilles, Monsieur Beltrami, habitant et Monsieur Gfeller, chef de Service d'aménagement urbain et d'éclairage public pour leur disponibilité et les précieux renseignements qu'ils nous ont communiqué. Nous remercions aussi les groupes de travail pour leur accueil lors de leurs séances des 3 et 10 mai 2005. La maison de quartier et le Forum sont associés à ces remerciements.

Table des matières

Introduction	p. 3
1 La démocratie participative : apports théoriques	p. 4
2 Le Forum St-Jean – Charmilles (FSJC): description d'un processus participatif à l'échelle locale	p. 7
2.1 Rappel historique.....	p. 7
2.2 Objectifs et difficultés.....	p. 8
2.3 Fonctionnement et acteurs	p.10
3 Une application du FSJC : étude comparée des acteurs et de leurs pouvoirs respectifs dans la mise en place d'un Plan Localisé de Quartier (PLQ)	p. 11
3.1 Le PLQ : définition, bases légales et situation	p. 11
3.2 Processus d'élaboration des deux PLQ.....	p. 15
3.3 Conséquences sur l'aménagement et sur le jeu d'acteurs	p. 18
4 Synthèse et discussion des hypothèses Evaluation globale du processus participatif (FORUM + PLQ)	p. 22
Conclusion	p. 24
Bibliographie	p. 26
Annexes	p. 27

Introduction

De manière générale, la ville est un système fragmenté. Genève n'échappe pas à cette logique, diverses, ses formes évoluent et se transforment. Dans le même temps, les habitudes et modes de vie de ses habitants changent bien évidemment aussi. Pour autant, l'adéquation entre l'espace proposé et l'usage souhaité n'est pas toujours évident. Parallèlement, la permanence des textes de lois, le paradigme du plan comme instrument traditionnel de régulation de l'aménagement du territoire, certaines habitudes professionnelles prises de nos élus, ainsi que la structure décisionnelle dans ce domaine souvent « hiérarchisée de haut en bas », semblent ne pas toujours être pertinents face aux mouvements évolutifs et incertains caractérisant les pratiques sociales de ces mêmes espaces urbains.

Plus précisément, en ce qui concerne les objectifs de notre travail, nous souhaitons ici réfléchir à un jeu d'acteurs et à l'impact de leur présence (ou absence) dans un exemple concret d'aménagement au sein du quartier de St-Jean. De manière empirique, à l'échelle locale, nous allons évaluer les forces et faiblesses de la « démarche habitante » proposée par le *Forum St-Jean - Charmilles*. L'objectif premier de ce processus participatif est de construire ensemble un consensus autour d'une vision commune de l'espace. Au delà des « effets de façades » et des discours, qu'en est-il réellement de ce type de gouvernance dans ce quartier ?

La question que nous mettons au centre de notre travail est la suivante : les habitants de St-Jean ont-ils un réel pouvoir décisionnel en terme d'aménagement de leur quartier ?

Afin de répondre à ce questionnement nous émettons deux hypothèses de travail :

- La concertation territoriale mise en place à St-Jean ne change pas la nature des rapports de force entre les acteurs concernés. Cette démarche n'atténue pas leurs divergences de points de vue.
- Ce processus participatif n'a un impact direct que sur les aménagements spatiaux qui ne cristallisent, en réalité, que peu de conflits.

Notre argumentation s'organise de la manière suivante. D'abord, il est indispensable de définir l'approche participative. Il est à noter que ses modalités sont loin de faire l'unanimité. Ensuite, un exemple de mise en pratique de ce type de processus, le *Forum St-Jean – Charmilles*, est exposé. Puis nous en dégageons une application concrète sur le terrain. La révision du Plan Localisé de Quartier (PLQ) est le cas que nous avons choisi. Enfin, nous dressons le bilan de cette étude en extrayant les enseignements les plus marquants. Cette synthèse est une évaluation globale de l'ensemble de cette démarche participative particulière.

1 La démocratie participative : apports théoriques

En premier lieu, il nous faut présenter la démocratie participative. Sans avoir la prétention d'être exhaustif, notre objectif est ici de mettre en évidence quelques notions et principes de base qui permettent de mieux la comprendre.

Selon la démarche Agenda 21, prônée au sommet de la Terre à Rio, qui se tint au Brésil du 3 au 14 juin 1992, la démocratie représentative classique que nous connaissons et appliquons actuellement (représentation par délégation) doit être complétée par une démocratie participative permettant à chaque citoyen, notamment à ceux dont les intérêts sont mal pris en compte, de faire entendre sa voix. La déclaration rédigée à la suite de ce sommet mentionne clairement, dans son principe 10¹ la nécessité de faire participer la population pour assurer la durabilité des projets environnementaux. Si l'objet de notre étude n'a pas un lien direct avec l'environnement naturel, cet extrait de document officiel marque, pour nous, les prémices de la démocratie participative telle que nous la concevons aujourd'hui.

Ses principes sont généralement admis dans le monde politique. Par exemple, la Commission Européenne « a conçu son programme et ses actions pour les prochaines années de façon à passer progressivement d'une logique de gouvernance à dominante normative, parfois perçue comme bureaucratique et réglementaire, à une logique politique, à la fois plus dynamique, plus ouverte et plus participative² ».

Ces postulats servent de base à notre développement sur la démarche participative, ils sont en outre renforcés par Dominique Joye lorsqu'il écrit que « les formes les plus classiques de participation politique s'émeussent³ ».

Plus précisément, pour Michel Bassand, la participation est l'ensemble des « actions par lesquelles une population exprime ses aspirations et influence les décisions⁴. » Cette définition, montre que la participation est un moyen, pour la population, d'infléchir les décisions politiques, de les légitimer, et même de faire émerger une certaine connaissance. En effet, « influencer les décisions » suppose un apport de savoir et un partage de compétences. Participer activement ouvre ainsi de nouvelles pistes de réflexions et influe la prise de décision finale.

La connaissance dont il est ici question, se compose en fait de trois volets. En prenant le domaine de l'aménagement du territoire, pour les décrire, nous nous sommes largement inspirés de l'article de P. Fareri⁵ :

Premièrement, la connaissance **ordinaire**, est celle qui provient de l'expérience et du vécu quotidien des habitants. Ceux – ci sont les seuls à pouvoir faire émerger ce type de savoir, car eux seuls vivent, et donc pratiquent, le quartier dans lequel ils habitent. Il convient d'adjoindre à cette catégorie des habitants, celle des usagers au sens plus large. En effet, un commerçant, par exemple, n'habite pas forcément le quartier, il dispose toutefois d'un vécu et d'une expérience qu'il faut prendre en compte. Ces « connaissances peuvent se révéler fondamentales pour élaborer des

¹ Source : www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm

² BARROSO José Manuel Durão, *Ma vision de l'Union européenne et de son avenir*, Le Centre Européen de la Culture, Université de Genève, Conférence du 20 avril 2005.

³ JOYE Dominique, *Démocratie et participation locale*, p.5.

⁴ BASSAND Michel, *Villes, régions et sociétés*, p.103.

⁵ Selon FARERI Paolo dans son texte : *Notes sur l'approche participative du point de vue de l'analyse des politiques publiques*.

solutions efficaces » et « l'objectif de l'approche participative est de légitimer la connaissance ordinaire en tant que ressource pertinente de la mise en place du projet » (aménagiste). D'autre part la connaissance **scientifique** est celle qui émane des experts et des spécialistes. Elle est indispensable, souvent bien admise mais parfois hors contexte. Il ne faut pas la considérer comme une connaissance « supérieure » à la précédente ni comme « la seule pouvant contribuer utilement » à l'objectif d'aménagement. C'est souvent à ce niveau que peuvent survenir des heurts entre les habitants et les experts, ces derniers peuvent avoir l'impression que l'on délègue beaucoup trop aux habitants, et réciproquement, la constitution du choix final. Finalement, la connaissance **interactive** est celle qui résulte de la confrontation et de la négociation entre les acteurs. Ce troisième type de connaissance n'est pas systématique, elle suppose justement une participation d'un ensemble d'acteurs variés. Selon l'auteur, c'est dans la prise en considération, de manière équilibrée, de ces trois ressources cognitives (connaissances) que peut s'élaborer un projet consensuel, acceptable et viable.

Citons encore G. Froger et P. Oberti⁶ qui montrent que le processus de décision doit tendre vers le modèle participatif car, « il convient de résoudre voire d'éviter les contestations, conflits et situations de blocage et d'aboutir à une plus grande acceptabilité et légitimité des politiques et projets⁷. Une gouvernance participative s'impose car, organisée dès en amont des processus d'expertise et de décision, elle serait susceptible de favoriser la concertation réelle des différents acteurs, la transparence et la prise en compte de leurs connaissances, points de vue, systèmes de valeur, etc. » Il est essentiel de noter les enjeux de la démocratie participative que soulèvent les auteurs :

- D'abord, il s'agit d'éviter les conflits auxquels succèdent souvent un blocage total des projets, chacune des parties campant sur ses positions par manque de concertation. On assiste trop souvent, à Genève, à l'utilisation du droit de recours qui paralyse l'avancée de projets d'aménagements ou de constructions de logements;
- Ensuite, cette concertation, justement, doit permettre une plus grande légitimité des projets et à leur acceptabilité par les riverains, c'est bien là le défi clef des démarches participatives. D'une part, le décideur politique voit aboutir ses projets et, d'autre part, les habitants bénéficient d'une construction mieux intégrée dans leur environnement du fait de leur participation ;
- Finalement, concevoir un projet en commun avec, d'un côté des experts, des spécialistes et des élus, de l'autre la population concernée, offre la possibilité de créer une « micro – société » du savoir en ce sens que chacun amène ses compétences et ses désirs en vue d'un aménagement adéquat, bien intégré physiquement et socialement à son environnement.

⁶ FROGER Géraldine et OBERTI Pascal, *Sciences de la société*, pp. 57-74.

⁷ « Pour dépasser le blocage des processus traditionnels de décision publique, les pouvoirs publics ont, dans un premier temps, mis en œuvre différentes tentatives : études d'impact, auditions publiques, réunions publiques, médiation, etc., qui n'ont pas vraiment atteint les objectifs fixés. Certaines – comme l'étude d'impact sur l'environnement couplée à la procédure des auditions publiques dans le cadre des processus relatifs aux grands investissements publics français – ont même clairement révélé la profonde inégalité des acteurs : selon Barraqué, *Une expertise différente pour les expertises en réseau, Annales des Ponts et Chaussées, n°81, page 51*, « le promoteur du projet, définissant à l'avance l'étude d'impact et en maîtrisant a priori tous les aspects techniques, a un avantage considérable par rapport aux riverains qui sont plus ou moins mis devant le fait accompli et dont la réaction reste dans bien des cas le rejet complet du projet ».

A la lumière de ce que nous venons de présenter, nous proposons la définition suivante : « l'approche participative (pas seulement au sens de la participation des citoyens, mais plus généralement comme stratégie visant à impliquer les acteurs pertinents et à mobiliser de nouveaux acteurs dans les processus décisionnels) est un processus par lequel un projet est mis en place de façon collective (caractérisé comme un événement local) dont l'objectif premier est de produire et d'avoir recours à des connaissances utiles (de différents types : scientifiques, ordinaires, interactives)»⁸.

Cela dit, comme l'écrit R. Lawrence⁹, « il n'existe pas de consensus concernant la définition des démarches participatives, ni leur méthode d'application » L'importance accordée à ces processus est par ailleurs très controversée. Il est utile de préciser que trois visions de la démocratie participative sont concevables. Elle peut s'appréhender soit :

- comme un instrument de la démocratie représentative (conception instrumentale)
- comme une alternative (conception radicale)
- comme complémentaire (conception de la gouvernance)

Il est à noter enfin que la participation est une notion protéiforme. Si elle peut s'envisager sous deux angles, celui de la simple information « tombant du haut », des pouvoirs publics et celui de « la prise en charge de l'avenir de son environnement immédiat » par les habitants ou usagers d'un quartier¹⁰, elle peut également s'appréhender de quatre manières distinctes allant crescendo dans l'implication des habitants. **L'information**, est une approche qui consiste en une simple distribution d'informations de la part des autorités envers la population concernée. **La consultation** intervient en phase intermédiaire dans le projet, elle vise à limiter et à anticiper les conflits ultérieurs. **La concertation** passe par la prise de renseignements auprès des différents acteurs sans pour autant les impliquer tous équitablement et on sent bien ici que l'avis de la population n'est pas le plus important, il s'agit souvent d'une concertation entre spécialistes. **La participation** aux décisions est la forme la plus aboutie du processus de participation, elle considère la complexité sociale comme une ressource et la décision finale fait l'objet d'un véritable processus.

C'est dans cette dernière acception que cherche à s'inscrire le Forum St – Jean – Charmilles (FSJC). C'est précisément de lui dont il est question maintenant, il est un exemple parmi d'autres possibles de mise en œuvre d'un processus participatif.

⁸ FARERI Paolo, *op. cit.*, p.19.

⁹ LAWRENCE Roderick, *Participation citoyenne pour aménager l'habitat*, p.332.

¹⁰ JOYE Dominique, *Habitants des quartiers, citoyens de la ville?*, p.214.

2 Le Forum St – Jean – Charmilles (FSJC) : description d'un processus participatif à l'échelle locale

En reprenant les termes de Philippe Subra, dans son article paru dans la revue *Hérodote*¹¹, le FSJC est une forme de participation à la fois « novatrice, inédite et controversée ». Novatrice et inédite car, à Genève, c'est jusqu'à lors une exception, Elle est aussi controversée, comme notre étude de cas va tenter de le montrer.

2.1 Rappel historique¹²

« Le mardi 26 septembre 2000 se tenait à la Maison de Quartier de Saint – Jean le premier FSJC. Lors de cette séance, le Groupe de pilotage créé depuis plus de six mois, dans la prolongation de la « Coordination des associations du quartier de Saint – Jean – Charmilles », présentait le projet des Forums à la population et entrait en action en abordant trois sujets : la Zone 30 dans le quartier, les aménagements de la couverture des voies CFF (non encore terminés à l'époque) et la pétition contre la « barre de la rue de Saint – Jean (PLQ) ». ¹³

Ce nouvel acteur local naît de la conjonction de plusieurs facteurs favorables :

→ La défense du bureau de Poste du quartier a été, en 1997, sans conteste, un moteur dans la création du Forum. Ce mouvement a été fort, il a « réveillé » les habitants, il a coalisé les énergies, il s'en est ensuivi la « Coordination des associations de quartier », prémices du Forum actuel. Cette première association consiste en une mise en commun des intérêts et des désirs de la plupart des associations, sportives, culturelles ou bien encore musicales.

→ La pétition signée par environ 2700 habitants en réaction au plan localisé de quartier qui prévoyait l'érection d'une « barre » est le facteur déclencheur du mouvement Forum. Cet événement (étudié en détail par la suite) conjugué au précédent fait que la coordination sus – mentionnée se mute progressivement, entre les années 1999 et 2000, en Forum.

Enfin, il faut prendre en compte une série de causalités externes pour expliquer l'émergence d'un tel mouvement. En cette fin de décennie 90, la participation bénéficie d'un regain de dynamisme. En France, par exemple les habitants de plusieurs grandes villes, telles que Lyon ou Toulouse, s'organisent et mettent en place des associations d'habitants. Dans le même temps, les mouvements alternatifs et les conférences internationales qui réunissent à Rio, ou à Porto – Alegre, des partisans d'un nouveau mode de pensée sociale et politique, influent indéniablement la réflexion locale à de Saint – Jean.

Nous n'allons pas plus avant dans cet historique, de nombreux autres renseignements sont accessibles sur le site Internet de la maison de quartier¹⁴ ou sur la plaquette rédigée par le Forum. Notre objectif ici est de présenter simplement le cadre général dans lequel s'est institué le FSJC.

¹¹ SUBRA Philippe, *A quoi et à qui sert le débat public ?*, Hérodote, pp. 149-170.

¹² Cet historique est issu de notre entretien avec Mme Rogg, en charge du secrétariat et membre actif du comité de pilotage et de la plaquette d'information FSJC.

¹³ *Forum Saint – Jean – Charmilles*, Groupe de pilotage du FSJC, septembre 2004.

¹⁴ Voir www.mqsj.ch

2.2 Objectifs et difficultés

Suite à notre entretien avec deux membres du FSJC il nous est apparu quelques grandes lignes de force qui motivent l'activité des bénévoles, membres du forum. Outre ces buts avoués, il est ressorti de ces deux entretiens une série de difficultés que nous répertorions de manière non exhaustive en fin de section.

Objectifs :

D'abord il faut penser aux quatre leitmotifs qui servent de page de garde au site Internet ou aux documents de communication diffusés par le forum¹⁵ :

Le Forum Saint – Jean – Charmilles est un espace :

- pour faire entendre la voix des habitants
- pour la rencontre entre habitants
- pour l'exercice local de la démocratie
- pour le développement des solidarités

Pour répondre aux exigences énumérées ci – dessus, le travail du FSJC peut se résumer à cette phrase prononcée par Mme Rogg lors de notre entretien : « le Forum doit être complémentaire du municipal ». Dans cette affirmation nous retenons que le FSJC ne se place pas en concurrent des élus, mais en aide à la décision. Dans ce sens, le Forum est conscient qu'il n'est pas un acteur de la démocratie représentative, il n'y a pas de maire à Saint – Jean, pas plus que de « chef du forum ». Il se pose, par contre, en acteur de la démocratie participative, c'est – à – dire que des énergies se mobilisent pour mettre au jour des enjeux et des projets souhaités par les habitants en vue d'une exécution de ceux – ci par les autorités compétentes. Le travail de concertation entre autorités et habitants participe pleinement à l'élaboration d'un projet commun et à l'édification d'un savoir local et citoyen. « Faire entendre la voix des habitants » c'est bien profiter de leur vécu pour construire un environnement approprié à la vie sociale. Par contre, il n'est absolument pas question de se substituer à la démocratie représentative ou d'y ajouter un échelon supplémentaire.

Comme l'indique les membres du comité de pilotage dans leur plaquette, « si la démocratie participative est construite sur la proximité, elle ne doit pas s'y enfermer ; le but est de jouer sur la proximité pour développer la « conscientisation » des habitants et leur désir de s'ouvrir davantage aux questions de la vie sociale, tant municipale que cantonale, fédérale ou plus large encore ». Cette réalité du forum révèle la volonté de ne pas se cloisonner aux seules limites du quartier, il y a une réelle volonté de s'ouvrir et de partager les expériences. Finalement, le territoire est mouvant en fonction des sujets et des projets. En effet, le FSJC ne voit aucun inconvénient à s'impliquer, si une demande lui est faite, dans le travail d'un autre quartier. Pour finir, l'ambition de la démarche est « le construire ensemble ». Les habitants ont souvent le sentiment que nombre de projets sont imposés par la ville (« kit zone 20 » à la rue du Beulet !) et par les architectes. La démarche participative de Saint – Jean part du principe que « la participation légitime l'action politique », c'est – à – dire que pour fonctionner, tout aménagement urbain doit être accepté par les riverains. Et, cette acceptation des projets passe par la participation et la prise en considération des attentes des habitants.

¹⁵ Voir l'annexe 1, page de garde du site Internet et des brochures du forum.

Difficultés :

Nous mettons ici l'accent sur trois difficultés majeures qui nous sont apparues lors de nos entretiens avec les personnes du groupe de pilotage, la liste n'est évidemment pas exhaustive et nous tâchons de la compléter dans la dernière partie synthétique de notre étude. Les trois difficultés mentionnées ci – dessous sont sans doute les plus symptomatiques dans l'exercice de la démocratie participative telle que vécue dans le quartier de Saint – Jean.

→ La question du temps

Les participants et « animateurs » du FSJC sont bénévoles mais aussi commerçants, retraités ou mère de famille. Il n'est pas toujours facile de trouver le temps nécessaire à la bonne conduite des travaux car chacun n'a pas le même temps à disposition. L'état d'avancement des projets peut donc être très fluctuant. Contrairement aux experts ou aux membres des administrations, qui sont des professionnels, il est malaisé pour les acteurs du forum de tenir des délais. Cette réalité est un facteur de conflits entre les acteurs. D'un côté les habitants ont l'impression de faire de leur mieux et de l'autre le groupe des autorités et des experts reprochent parfois des manquements dans l'avancement des travaux. Cette question de temps est aussi étroitement liée à celle d'énergie qui va en diminuant si les résultats escomptés se font trop attendre.

→ Problème de la communication

Cette dimension est essentielle et elle interroge beaucoup les membres du groupe de pilotage. Bien communiquer est indispensable à la bonne compréhension mutuelle des acteurs. Lors d'une réunion à laquelle nous avons assisté, une objection d'un habitant est venue mettre l'accent sur ce type de difficulté. Il a pris la parole pour signaler qu'une frange de la population ne se déplaçait pas prétextant qu'elle avait le sentiment que « les choses étaient décidées d'avance et que la ville ne venait que pour imposer ses projets aux habitants ». Il s'agit là d'une mauvaise compréhension des enjeux de la réunion qui avait pour but l'aménagement de la rue du Beulet et, dans ce groupe de travail, chacun devait donner sa propre vision de l'aménagement afin que les architectes puissent dresser un plan. S'il survient ce genre de difficultés, c'est bien que la communication est encore à parfaire pour éviter ces objections. Ce cas n'est qu'un exemple pour montrer la difficulté de la communication auquel est confronté le groupe de pilotage. Les moyens sont nombreux mais leur efficacité n'est pas toujours efficace. Il est en outre assez difficile de faire le lien entre la ville, le groupe de pilotage, les groupes de travail et la population.

→ Problème de la représentation et de la légitimité

Il existe une certaine stabilité en ce qui concerne les participants aux groupes de travail. Cela demeure tout de même une gêne car la population présente est relativement restreinte. Tous les habitants ne sont pas représentés, tous ne participent pas également, tous ne donnent pas leurs opinions. En effet, on peut déplorer, aux dires des membres du forum, le manque de « population étrangère », l'absence de « défavorisés », le manque de « jeunes » ou encore de familles. Et puis l'équilibre n'est pas facile à trouver en ce qui concerne la légitimité, l'homme politique la tire du fait qu'il est élu, mais dans le cadre de ce type d'organisation où un certain nombre de décisions sont prises il faut tout de même rendre des comptes à ces concitoyens et les relations internes peuvent en être affectées. Les « représentants »

des habitants qui participent aux groupes de travail prennent un certain nombre de précautions et, par exemple, ils ne signent que très rarement un document en leur nom propre et sont la plupart du temps accompagnés lorsqu'ils se rendent à un rendez – vous de travail ou bien à une réunion.

2.3 Fonctionnement et acteurs

« Le forum est un espace de discussion, de débats par et pour les habitants du quartier de Saint – Jean – Charmilles », ainsi est défini l'objet de notre étude par ses propres acteurs¹⁶. Cet « espace de discussion » est formé de quatre acteurs, ou types d'acteurs que l'on peut lister ainsi :

La maison de quartier de Saint – Jean sert de lieu de vie au forum. Elle accueille les réunions des groupes de travail, elle permet aux forums de se tenir dans sa grande salle et met un bureau à la disposition du secrétariat de l'organisation. De plus, toute une série de documents, les procès – verbaux des réunions, les courriers, les projets en cours ou à venir, etc., sont mis à la disposition du public à l'accueil de la maison de quartier. Elle est donc un organe indispensable à la communication du forum. Elle se situe sur les voies couvertes de Saint – Jean et à proximité des immeubles prévus dans le plan localisé de quartier elle est donc au cœur des projets controversés. En outre, l'office postal est à deux pas d'ici.

Les groupes de travail sont formés par des habitants qui souhaitent s'emparer d'un problème particulier. Ceux – ci se réunissent à intervalles réguliers, les autorités cantonales ou municipales participent à certaines de ces réunions de même que des experts, si nécessaires, exposent l'avancement de leurs travaux de recherche. Un membre du groupe de pilotage est présent. Pour avoir assisté aux discussions de deux de ces groupes, nous sommes en mesure de dire que ce qui s'y passe est constructif même si les débats peuvent parfois être houleux. Ces groupes sont sensés faire le lien entre les habitants, les experts, les autorités politiques et les membres des services municipaux ou cantonaux.

Le groupe de pilotage¹⁷ se compose d'environ douze personnes, il se réunit une fois par mois. Il est différent d'un comité d'association classique en ce sens que ses membres ne sont pas élus, ils sont des habitants ou des représentants d'associations. Il est l'organe qui donne corps au Forum, il se compose de bénévoles et il n'y a ni experts ni professionnels et le nombre de personnes n'est pas fixé, il peut fluctuer. Il faut cependant retenir qu'une personne est mandatée par le forum pour gérer le secrétariat, elle est la seule personne non bénévole de l'organisation, mais elle s'affaire à régler les démarches administratives, à assister aux réunions des groupes de travail pour ensuite rédiger les procès – verbaux de ces réunions, ou bien à informer tous les acteurs d'un rendez – vous à venir, etc. Le fonctionnement du groupe de pilotage est ouvert. Il est au centre du FSJC, par lui se prennent les décisions, est collecté l'information, est conduit l'espace forum, etc. Sa mission principale est sans doute l'organisation des soirées « Forum ».

Le forum est une soirée ouverte au public. Chacun peut venir s'y renseigner où donner son avis. Ainsi, il peut prendre la forme d'une réunion d'information au public, dans ce cas là un groupe de travail expose avec les experts et membres des services municipaux concernés les aménagements à venir. Il peut être également l'occasion de débattre d'un problème, les habitants donnent alors leur avis et un

¹⁶ Voir l'annexe 1.

¹⁷ En annexe 2 est donné un exemple de procès verbal de réunion du groupe de pilotage.

groupe de travail peut se constituer afin d'étudier la question. Le groupe de pilotage met en place ces soirées « forum » en veillant à leur bon fonctionnement, elles ne doivent pas servir de tribune politique à un élu par exemple et doivent respecter un ordre du jour.

L'annexe 3 synthétise, sous forme d'un schéma, de l'organisation du Forum St – Jean – Charmilles. Les flèches en pointillés indiquent que nous sommes en présence d'une opération qui n'est pas systématique. En effet, le groupe de pilotage se fait le relais des groupes de travail et ils décident de concert si tel ou tel sujet doit faire l'objet d'un forum. La mise en place du forum n'est donc absolument pas systématique, elle dépend des sujets, des circonstances et de l'intérêt de la population pour la question.

C'est bien une réussite de s'être organisé, d'avoir ouvert un pareil espace à la discussion. Cette ouverture est même le fondement du fonctionnement du Forum. L'objectif est d'accrocher les interlocuteurs aux pouvoirs traditionnellement reconnus. Dans le cas du PLQ suivant, l'interpellation a-t-elle pris sens, le dialogue s'est-il instauré ? Dorénavant à St-Jean, se dessine-t-il un jeu d'acteur dont les règles ont été modifiées ?

3 Une application du FSJC :

Etude comparée des acteurs et de leurs pouvoirs respectifs dans la mise en place d'un Plan Localisé de Quartier (PLQ)

Nous mettons maintenant en évidence un sujet traité dans le cadre d'un forum. Il est à notre sens le résultat le plus significatif qu'a obtenu le FSJC. Cette étude de cas montre une application réelle, donc possible, de la démocratie participative.

3.1 Le PLQ : définition, bases légales et situation

Dans l'objectif de mieux comprendre le rôle et le pouvoir de chaque acteur dans l'aménagement d'un des périmètres du quartier de St-Jean, il nous semble nécessaire de revenir rapidement sur quelques bases légales. Le plan localisé de quartier qui va nous préoccuper ici, fait partie et est lié à un ensemble d'instruments de régulation plus général de l'aménagement du territoire utilisé à Genève. Conscient de l'importance de ce cadre instrumental et législatif, influant sur les politiques publiques de l'aménagement du territoire, nous n'allons toutefois pas le traiter ici¹⁸.

¹⁸ Précisons quand même, qu'une loi cantonale, conformément à l'art. 36 LAT¹⁸ est décrétée par Le Grand Conseil de la République et canton de Genève et entre en vigueur le 1^{er} août 1987. Il s'agit de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) dont le but (art.1 LaLAT) est de régler la procédure d'élaboration des deux types de *plans d'aménagement*, à savoir: le plan directeur cantonal au sens de l'article 8 de la loi fédérale et les plans d'affectation au sens de l'article 14 de la loi fédérale.

Le PLQ fait partie de la catégorie « plans d'affectation ». Il est à noter que théoriquement « la procédure d'adoption du plan d'affectation doit être *démocratique dès le début du processus* afin d'éviter de placer le citoyen devant le choix binaire du tout ou rien au moment de l'adoption. La loi fédérale exige à cet effet que « la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans » (art. 4 al. 2 LAT). Les plans d'affectation – tant généraux que spéciaux – doivent en particulier être mis à l'*enquête publique* (art. 33 al. 1er LAT). Le plan peut faire alors l'objet d'observations et d'oppositions.»¹⁹

D'autre part, cet instrument de planification lie les propriétaires fonciers, cela, au sein d'un périmètre relativement restreint à aménager. Il est utilisé lorsqu'il s'agit de régler, entre ces derniers, des problèmes présents ou potentiels (suite à une modification d'aménagement d'une parcelle ayant des conséquences sur une autre, par exemple). L'objectif est de trouver un accord sur l'aménagement, en recherchant une certaine cohérence d'ensemble dans un parcellaire foncier fragmenté. Son élaboration est en outre obligatoire en zone de développement et a contrario reste exceptionnel dans des espaces déjà fortement urbanisés.

Dès l'amont, c'est dans une collaboration entre les propriétaires, les autorités cantonales et communales que le processus d'élaboration d'un PLQ se fait.

Dans la *Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localité* (Lext)²⁰, il est spécifié que l'élaboration du projet de plan localisé de quartier se fait :

- soit par *le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) de sa propre initiative ou sur demande du Conseil d'Etat ou d'une commune* (art.2 Lext).
- soit directement par les communes. Ces dernières peuvent en effet *également solliciter en tout temps du Conseil d'Etat l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un plan localisé de quartier concernant leur territoire* (art. 3 Lext).

D'autre part, l'art. 3 Lext (al. 1 et suivant) en précise le contenu. Selon cet article, les plans localisés de quartier prévoient notamment :

- le périmètre d'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire;
- les espaces libres, privés ou publics, notamment les places, promenades, espaces verts et places de jeux pour enfants;
- les terrains réservés aux équipements publics;
- la végétation à sauvegarder ou à créer;
- les places de parcage et les garages.

¹⁹ DONZEL Valérie et FLUCKIGER Alexandre, *Le droit de l'urbanisme en Suisse*, source : <http://gridauh.univ-paris1.fr/sites/fr/fichier/3eccbbc3161ab.pdf>

²⁰ Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localité (Lext), entrée en vigueur le 1^{er} mars 1929. Pour plus d'informations voir : http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_L1_40.html

Comme nous pouvons déjà le constater, les aménagements ciblés par ce type particulier de plan sont ceux d'une utilisation quotidienne et locale. Les « objets » concernés sont bel et bien les ingrédients d'un espace de vie, favorisant ou altérant éventuellement, sans tomber dans le piège de trop de déterminisme, la qualité de ce dernier.

Par ailleurs, L'Etat, les autorités communales et les propriétaires concernés constituent les acteurs principaux d'une négociation tout au long de la mise en place d'un PLQ. Leurs rôles respectifs sont par ailleurs clairement hiérarchisés et bien définis, et cela, tout au long d'un processus qui semble linéaire, d'une élaboration à trois à une décision d'adoption finale par le Conseil d'Etat.

Il convient maintenant de rappeler que, depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire la double procédure, « enquête publique et procédure d'opposition », permet à d'autres acteurs non-négligeables d'entrer en scène. Le plan localisé de quartier n'échappe pas à cette règle (art. 5 Lext). Le rôle de l'Etat genevois décideur (théoriquement aussi modérateur et qui se place dans la durée) peut ainsi se heurter à des effets conjoncturels, imprévisibles et parfois de courte durée. Un préavis négatif de la commune concernée - pour des raisons qui lui sont propres (mais qui souvent sont d'ordre conjoncturelle) : appartenances et sensibilités politiques au sein du Conseil Municipal qui changent, éléments nouveaux d'intérêt publics sous la pression de la population, mesures de l'Agenda 21 communal, etc., - peut bouleverser au final la mise en place prévue. Les acteurs du monde économique deviennent dès lors eux aussi concernés : « les promoteurs se trouvent à la merci des opposants, les projets sont ajournés et renchérissent, et les investisseurs en sont découragés.»

Nous voyons ici se dessiner un jeu d'acteurs (parfois potentiels, latents), au pouvoir décisionnel fort varié, que toutes procédure d'aménagement à des échelles diverses engendre. Mais, il est à noter et à souligner encore, qu'en règle générale, c'est de manière réactive, en s'opposant à un projet déjà ficelé, que l'apparition d'acteurs non institutionnels et parfois insoupçonné, se fait. La question de l'adéquation entre le territoire dessiné par tout plan, soumis à un cadre législatif précis et rigide, et celui fonctionnel, pratiqué au quotidien par les habitants, est dès lors soulevée. L'élaboration d'un plan d'affectation, comme celui d'un PLQ, touchant des logiques territoriales locales, projetant des aménagements fréquentés quotidiennement, concernant donc directement des habitants aux intérêts spécifiques, variés voir contradictoires, mettant aussi en jeu des promoteurs et des propriétaires fonciers, n'est pas sans poser de problèmes²¹.

Sans remettre en cause entièrement la spécificité genevoise de la politique publique de l'aménagement du territoire (de niveau cantonal), nous pouvons d'ores et déjà affirmer qu'un effort vers une meilleure concertation avec l'échelle inférieure des communes serait parfois souhaitable²². D'autre part, et nous rentrons maintenant dans le vif du sujet, pour aboutir, toute planification au niveau infra-communal, comme à St-Jean, qui ne tient pas compte de cette relation sensible et quotidienne que l'habitant entretient avec son lieu, risque-t-elle l'échec ? Intégrer dès l'amont, prendre en considération directement la parole d'habitants, en plus de celle des autorités communales sensées les représenter, serait-il profitable aux projets

²¹ Voir un exemple d'un conflit « traditionnel » d'acteurs en annexe 4.

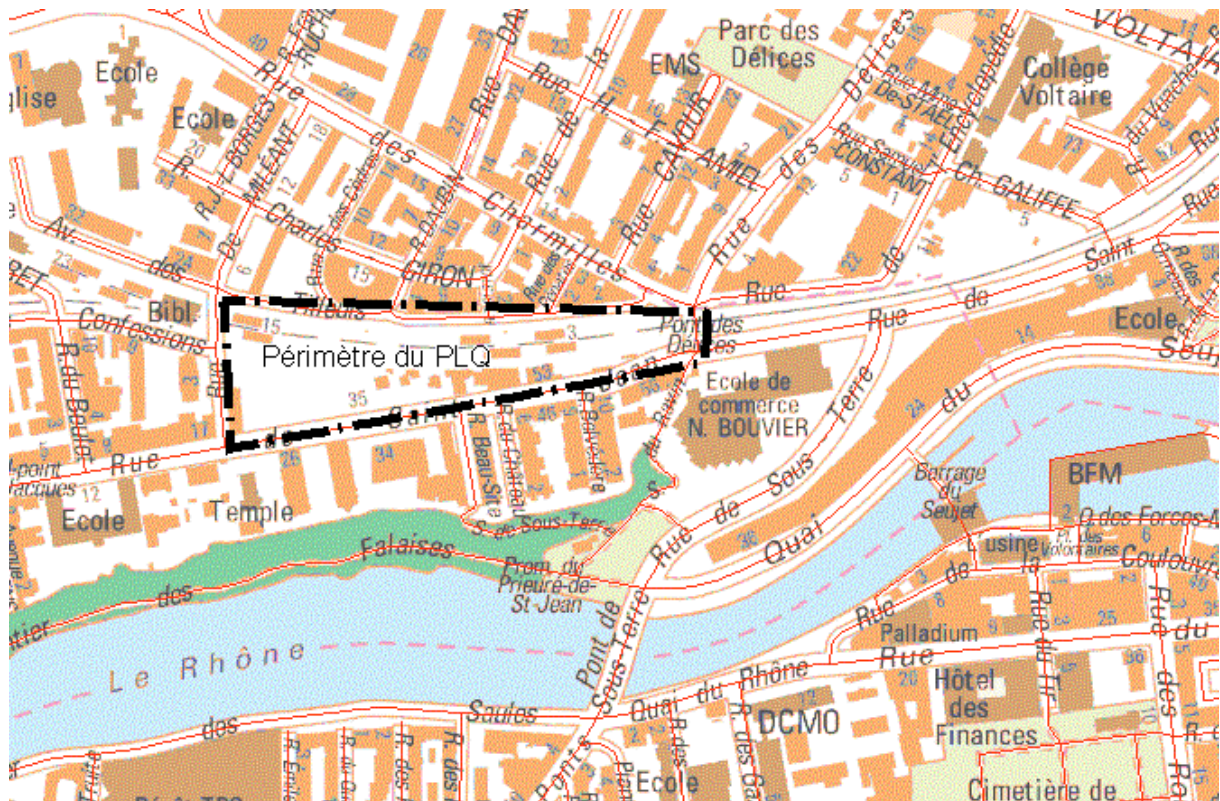
²² Voir à ce sujet l'ouvrage : *48 clés pour l'aménagement communal*, Etat de Genève, DAEL, 1998.

d'aménagement urbains? Afin d'amener quelques éléments de réponses, comparons l'élaboration de nature fort différente de deux PLQ à 4 ans d'intervalle portant sur un même périmètre.

Situation :

Le premier plan localisé de quartier (N° 28626-167) dont il est question ici, fut approuvé par le Conseil municipal le 13 mai 1997 et adopté par le Conseil d'Etat le 17 août 1997. Sa réalisation n'a toutefois pas pu se faire. Nous allons revenir rapidement sur son contenu et sur les raisons principales de son abrogation. Il s'agira ensuite de présenter plus en détail les modalités d'un processus fondamentalement différent entrepris pour la mise en place du contre-projet accepté : le PLQ N°29218-167. Cette révision est unique à Genève. Elle ne suit pas les logiques et autres habitudes, dites traditionnelles, de l'aménagement du territoire en milieu urbain, et défie, à la limite, la législation en vigueur.

Le PLQ comprend le périmètre situé entre la rue de Saint-Jean, le Pont des délices, la rue De-Miléant et la couverture des voies ferrées dans le quartier dense de St-Jean/Charmilles. Les conditions géographiques dans lesquels s'inscrivent cette planification sont particulières. Il s'agit d'un lieu où il est nécessaire de prendre en compte non seulement un tissu bâti mais aussi des usages de l'espace déjà existants. Nous nous situons en 3^{ème} zone constructible, dans un cas de rénovation urbaine.



Plan de situation. Source : <http://www.sitg.ch/>

3.2 Description du processus d'élaboration des deux PLQ²³

Outre un échange de parcelles²⁴ permettant la création à terme d'un parc public, le contenu du 1^{er} PLQ²⁵ se résumait en une urbanisation intensive, caractérisée par une implantation bâtie monolithique, une « barre » de 200 mètres de long, vouée à la réalisation de 200 logements en une seule étape. Ce PLQ se base sur le projet « Saint-Jean III » d'un unique bureau d'architecte (Jean-Jaques Oberson, architecte) collaborant étroitement avec le principal « opérateur-promoteur-propriétaire » à savoir le Crédit Suisse, sous l'impulsion et le suivi du DAEL.



L'urbanisation prévue n'a pu se concrétiser rapidement dès lors que le Crédit Suisse (propriétaire de 11 parcelles) se retirait de l'opération (pour des raisons mystérieuses que nous n'avons malheureusement pu éclaircir) et cédait ses terrains à un nouvel intervenant. Suite à cette décision imprévue, dès l'hiver 1999-2000, les services de l'administration municipale étaient sollicités par le Conseil administratif en vue d'élaborer des solutions alternatives à ce plan. Ce changement brutal de situation permettait du coup « la prise en compte des nouvelles orientations cantonales et municipales en matière de modération de densité dans les quartiers urbains centraux, ainsi que la nouvelle situation créée par l'aménagement de la couverture des voies CFF ».

Image1 : Caricature de la « barre de St-Jean » réalisée par le comité pétitionnaire.

Source : http://www.mqsj.ch/98_plus/SiteForum/groupestravail/gpeplq/index.html

Précisément, le PLQ voisin (celui concernant la couverture des voies ferrées) prévoyait initialement une crèche. Dans l'attente d'un rapport détaillé de l'OMS, les autorités suspectant d'éventuels dangers du rayonnement électromagnétiques sur la santé des enfants, décide d'abandonner le projet.

Courant 2000, le nouvel intervenant, soit le Comptoir des promoteurs réunis SA, contactait la Ville de Genève en vue de rechercher des solutions de réalisation

²³ Dans un souci de transparence, permettant du coup faciliter la diffusion de l'information, la maison de quartier de St-Jean (avec l'aide de Mme Rogg en particulier) met à disposition des classeurs comprenant un certain nombre de documents et de courriers relatifs aux sujets traités par les différents groupes de travail. Nous avons donc eu accès notamment à celui du PLQ. Difficile parfois à citer explicitement, cette source de documentation nous a été précieuse pour ce sous-chapitre.

²⁴ En 1991, le Conseil municipal acceptait, dans son principe, l'échange entre les parcelles 1271 et 1272, sises rue de Saint-Jean 39-41, propriété de la Ville de Genève, où se trouvait alors la Maison de quartier de Saint-Jean, contre la parcelle 1277 et une partie de la parcelle 2564, sises rue de Saint-Jean 51-53 et 47-49, en vue d'y réaliser à terme un parc public sur l'espace en pointe situé entre la couverture des voies et la rue de Saint-Jean. Cet échange comportait en outre une soulte en faveur de la Ville de Genève arrêtée à un million de francs. Source : [http://w3public.ville-ge.ch/candide/intracm2.nsf/0/b249fb77de647f5dc1256bd1002c85d0/\\$file/photocopie](http://w3public.ville-ge.ch/candide/intracm2.nsf/0/b249fb77de647f5dc1256bd1002c85d0/$file/photocopie)

²⁵ Voir le PLQ N°28216 en annexe 5

limitées à une première étape du PLQ N° 28626, située à l'ouest du périmètre considéré.

C'est à ce moment précis d'incertitude (produit par les deux éléments majeurs imprévus, l'« abandon » de l'opérateur Crédit Suisse et la non réalisation de la crèche) renforcé par un contexte de mécontentement assez général à l'égard de l'aménagement réalisé sur la couverture des voies, que les habitants rentrent en scène. En effet au mois de mai 2000, des habitants du quartier de Saint-Jean formés en comité dépose une pétition (N° 26) comportant 2703 signatures - recueillies en deux semaines – pour une révision complète du plan localisé de quartier N° 28626. Il est ainsi demandé à la Ville de Genève de faire usage de son droit d'initiative, en vue de:

- «Redonner une cohérence d'ensemble à l'aménagement du quartier;
- éviter une construction d'un seul tenant qui annule l'effort de création d'un lien entre Saint-Jean et les Charmilles;
- aménager des interruptions complètes dans le bâti, offrant des dégagements visuels, notamment dans l'axe de la rue des Cèdres et de la rue Beau-Site;
- diminuer la densité construite du périmètre, notamment par un abaissement du gabarit et par une réduction des emprises au sol;
- sauvegarder les villas encore en état et leur espace de verdure;
- aménager des liaisons piétonnières, à ciel ouvert, entre les falaises de Saint-Jean et l'avenue des Tilleuls, en améliorant les accès à la couverture des voies;
- réaliser tous les parkings en sous-sol;
- conserver ou restituer une arborisation haute, notamment le long de la rue de Saint-Jean».

Plusieurs séances de travail (qui n'ont d'ailleurs pas cessé par la suite), entre les services concernés des autorités communales (le Service d'urbanisme en particulier), les représentants des propriétaires ainsi que les représentants des habitants, permettent d'arrêter les éléments de base d'un nouveau schéma directeur²⁶. Les événements se sont ensuite enchaînés et peuvent être résumés de la manière suivante²⁷ :

- Le 5 décembre 2000, le Conseil municipal renvoyait au Conseil administratif la dite pétition avec la recommandation de mettre sur pied une concertation en vue d'une modification du PLQ N° 28626, afin de «parvenir à une solution acceptable pour toutes les parties dans les meilleurs délais».
- Cette concertation, qui avait déjà débuté, s'est poursuivie et a permis d'obtenir un accord de principe sur les options générales d'aménagement. En effet, un protocole d'accord²⁸, unique en son genre, entre les différents propriétaires,

²⁶ Voir le schéma qui en ressort en annexe 6 et les principes retenus pour les bâtiments en annexe 7.

²⁷ Pour ce rappel historique nous nous sommes largement inspiré des documents relatifs à la proposition PR-162 (du 20 septembre 2001) du Conseil administratif, sur demande du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement et sur initiative municipale, en vue de l'approbation du contre-projet de plan localisé de quartier N° 29218-167. Source : [http://w3public.ville-ge.ch/candide/intracm2.nsf/0/b249fb77de647f5dc1256bd1002c85d0/\\$file/photocopie](http://w3public.ville-ge.ch/candide/intracm2.nsf/0/b249fb77de647f5dc1256bd1002c85d0/$file/photocopie)

Nous avons parallèlement consulté le rapport du 30 avril 2001 de la commission de l'aménagement et de l'environnement chargée d'examiner au préalable cette proposition du Conseil administratif .

Source : <http://w3public.ville-ge.ch/candide/intracm2.nsf/0/198D8F5437A6B953C1256BD1002802A8>

²⁸ Voir le protocole en annexe 8

les autorités communales et le comité d'habitant (fait exceptionnel) est signé le 18 décembre 2000.

- Le 13 mars 2001, une nouvelle image directrice, approuvée formellement par quatre propriétaires sur cinq et par le *Comité des habitants du quartier de Saint-Jean pour la révision du PLQ* était proposée au Conseil municipal (proposition PR-113 A).
- Cette proposition, légèrement modifiée devenant PR-113 A bis²⁹ est amendée par le Conseil municipal dans la séance du 26 juin 2001.
- Finalement, La Ville de Genève, en liaison avec la commission cantonale d'urbanisme et le Département cantonal de l'aménagement, de l'équipement et du logement, fait usage du droit d'initiative qui lui est conféré en matière de plans d'affectation.

Depuis le dépôt de l'une des premières propositions (PR-113), le projet de plan a évolué dans son contenu et sur le plan des accords avec les principaux acteurs concernés. Ce dernier a par ailleurs été orienté de manière à dégager des principes qualitatifs sur l'ensemble du périmètre, mais adapté, dans la mesure du possible, aux exigences des propriétaires privés. « La qualité de la collaboration de ces derniers au processus mérite par ailleurs d'être soulignée », précise le rapport de la commission de l'aménagement et de l'environnement chargée d'examiner cette proposition.

Le Comité d'habitants pour la révision du PLQ, nous le disions, ne s'est pas contenté d'une unique pétition. Cette prise de position « habitante et spontanée » du départ s'est jointe réellement de propositions concrètes d'aménagements et sur d'une volonté marquée de leurs suivis par la suite. Dans le cadre du Forum, un groupe de travail s'est constitué dans cet objectif donnant plus de force et de cohérence à cette dynamique. Ce groupe a été particulièrement productif. En effet, les discussions en son sein ont débouché sur un certains nombres de plans (des contre-projets de PLQ) extrêmement détaillés. Monsieur Beltrami³⁰ avant tout « habitant » (comme il dit) revendique humblement que « c'est le travail de groupe qu'il faut mettre en avant ». Pour lui, la réalisation de ces contre-projets (faisant toute leurs forces) est le fruit de discussions au sein d'un groupe bien équilibré, particulièrement motivé, dans lequel chacun a pu amener de ces connaissances propres. Des besoins et attentes ont été ainsi exprimés. Un savoir ordinaire issu d'une pratique quotidienne s'est ainsi synthétisé et a pu être mis sur plan.

Dans sa configuration définitive, le nouveau PLQ reprend une grande partie des éléments de base de la pétition qui ont été ensuite approfondis par ce groupe de travail. Il comporte notamment les éléments jugés d'intérêt public suivants:

- Construction d'une crèche suite à un concours
- Aménagement d'un parc public lié au projet crèche
- Agrandissement (à 5 mètres) et réaménagement du trottoir bordant la rue de Saint Jean, création d'une plantation d'arbres en continu le long de la rue de Saint-Jean.
- Aménagement des aires en «cession au domaine privé de la Ville de Genève» (parcelles 1255, 1256).

²⁹ Il n'y eu pas moins de 5 propositions de résolution. La dernière, PR-113 A bis, est celle valable.

³⁰ Nous supposons que ces compétences d'ancien architecte-urbaniste ont permis de donner plus de poids et de pertinence à ces plans.

Sur le plan financier, ces opérations sont assurées par le Conseil administratif de la Ville de Genève. Sans être exhaustif, d'autres éléments y sont naturellement présents :

- Parcours piétons boisés perpendiculaires à la rue de Saint-Jean.
- Implantation de bâtiments hauts (6 étages sur rez 1 combles correspondant au gabarit maximum autorisé en 3^{ème} zone constructible). Il ont été étudié en détail, notamment sur le plan du rapport au sol et des différents espaces de transition entre les espaces accessibles au public et les logements.
- Les besoins en stationnement liés aux constructions hautes (bâtiments B et C) et à la réaffectation en logement de l'ancienne usine Genta (bâtiment A) sont prévus en sous-sol.

Enfin « le PLQ de 1997 prévoyait une densité de 2,12 et environ 200 logements. Le contre-projet ramène la densité à 1,43 et permet la construction d'environ 100 logements »³¹. Il est à préciser que le Service d'urbanisme a organisé plusieurs séances de concertation avec les pétitionnaires qui soutenaient au départ une densification inférieure à 1,3.

3.3 Conséquences sur les aménagements et sur le jeu d'acteurs³²

Très clairement le PLQ de 1997 s'est constitué autour des intérêts d'un acteur principalement : le propriétaire-promoteur majoritaire du parcellaire concerné. L'aménagement proposé se résumait en une opération, par ailleurs extrêmement rentable : la construction d'une barre de logement monolithique en une seule étape. Selon les dires de Monsieur Beltrami, la procédure d'élaboration puis d'adoption du PLQ (basée essentiellement autour de ce projet de construction), s'est réalisée de « manière particulièrement secrète ». M. Christian Ferrazino³³, conseiller administratif, en rajoute en affirmant que ce PLQ paradoxalement adopté « s'il faisait alors l'unanimité, c'était de ne plaire à personne! ». Toutefois le processus traditionnel, consistant en une collaboration entre les propriétaires et les autorités communales et cantonales suivie d'une mise à l'enquête publique est respecté. De l'élaboration initiale impulsée par le DAEL à l'adoption finale par ce même acteur, il s'est écoulé 4 ans.

A contrario, l'élaboration du contre-projet de PLQ part lui, pourrait-on dire, du bas. Dans un premier temps, les habitants ont exprimé leur mécontentement face à l'opération « barre », comme nous l'avons vu, sous la forme d'une pétition. Cette démarche prend tout son sens lorsque ce refus se transforme en de nouvelles propositions d'aménagements d'une part, et que ces dernières trouvent un interlocuteur attentif, à savoir la Ville de Genève, d'autre part. Cette capacité d'écoute est à remarquer : « c'est la première fois que nous revenons sur un PLQ si récent », souligne Christian Ferrazino.

³¹ Selon Mme Wiedmer Dozio, cheffe du Service de l'urbanisme de la Ville de Genève, dans la séance du 3 avril 2001 de la commission de l'aménagement et de l'environnement chargée d'examiner la proposition du Conseil administratif en vue de saisir le Conseil d'Etat du projet de plan localisé de quartier.

³² Voir un tableau récapitulatif en annexe 9.

³³ Cette citation est tirée du Mémorial 07 (159e du 05.06.01 au 25.05.02) des séances du Conseil Municipal de la Ville de Genève, p.361.

Source : <http://w3public.ville-ge.ch/candide/intracm2.nsf/0/198D8F5437A6B953C1256BD1002802A8>

Dans cette tâche de planification, traditionnellement réservées aux techniciens (architectes et urbanistes souvent mandatés), très clairement, il y a eu intégration d'un acteur jusqu'à lors souvent considéré incompetent. Les autorités communales ont en effet pris le risque de suivre cette dynamique et demande habitante inhabituelle. Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, l'ensemble du processus a été rapide. Malgré une complexification du jeu d'acteur, le PLQ a été conçu et accepté en 1 année et demi. La question de la temporalité est importante: « les habitants ont rapidement besoin de voir l'impact de leurs demandes sous peine de lâcher prise », nous confie Monsieur Beltrami. A ce sujet, le magistrat confirme : « Je félicite l'ensemble de mes collaborateurs du Service d'urbanisme, et tout particulièrement Mme Wiedmer-Dozio, puisque cette nouvelle image du PLQ de Saint-Jean a été réalisée en trois mois, alors qu'en général le temps nécessaire pour des démarches de ce type s'approche plutôt d'une année. C'est dire l'énergie qui a été dépensée pour pouvoir répondre dans les plus brefs délais aux attentes non seulement des habitants et du Conseil municipal, mais également des promoteurs avec qui nous étions en liaison étroite. »³⁴

Au niveau d'une analyse d'un point de vue spatial maintenant, l'aspect le plus frappant de cette rapide élaboration impulsée par les habitants, est certainement le pourcentage extrêmement élevé du périmètre réservé aux espaces d'utilité public. La recherche d'« une qualité de vie pour tous » est à placer au centre de ce projet et fait toute sa force. La surface de plancher est passée de 24000 m² (1^{er} PLQ) à 16000 m² dans le contre-projet, laissant une grande part de la différence à des espaces « gratuits » d'utilités public. Les trottoirs sont élargis et boisés, les rapports de voisinages particulièrement bien étudiés et la liste pourrait encore s'allonger. A nouveau M. Ferrazino semble lui aussi conquis, il dit : « Je réponds volontiers à la question de M. Lyon. Nous avons à cœur de répondre à la demande en logements sociaux, lesquels font aujourd'hui cruellement défaut; mais nous avons également à cœur, notamment dans des quartiers anciens comme celui de Saint-Jean, de tenir compte d'une densification raisonnable de leur habitat. »³⁵

Il est difficile pour nous de porter un jugement sur ces aspects qualitatifs car, premièrement, les aménagements ne sont pas encore entièrement réalisés et surtout, deuxièmement, il reviendra aux habitants eux-mêmes, tant la question est subjective, dans leur pratiques quotidiennes futures, d'en juger. Toutefois, trois éléments spatiaux majeurs (ne figurant pas dans le premier PLQ) nous semblent directement aller dans le sens des aspirations habitantes exprimées et soucieuses de leur qualité de vie:

- Le nombre important de cheminements piétonniers (les possibilités de cette forme de mobilité lente sont en jaune sur le plan ci-dessous)
- le gabarit et l'orientation « raisonnable » des constructions des deux immeubles destinés aux logements (lettre B et C du plan).

³⁴ *ibidem*, p.362

³⁵ *ibidem*, p. 369.

- La présence de la crèche et du parc public



Image 2 : Le nouveau PLQ n°29218-167.

Source : http://www.mgsj.ch/98_plus/SiteForum/groupestravail/gpeplq/index.html

Le projet de crèche (et du parc lié) est certainement l'élément cristallisant et résumant en lui-même tout les enjeux de ce processus participatif. Il est central pour la compréhension et l'évaluation de l'implication habitante. La crèche et le parc sont des constructions strictement géométriques et froides sur le plan de l'architecte mais deviennent fondamentalement rassembleuses, impriment une identité certaine au lieu, du point de vue de l'habitant. Il est utile de rappeler ici, que c'est toujours dans l'expérience quotidienne (parfois même symbolique) que l'espace prend tout son sens. La distance entre l'objet spatial et celui qui le pratique se réduit. L'appropriation a lieu.

Monsieur Beltrami nous confie que l'effort de réflexion au sein du comité a été marqué du début à la fin par ce soucis de créer « un ensemble habitable » au sens fort du terme, une architecture plus sensible, plus respectueuse du critère d'habitabilité³⁶ et des conditions minimum d'appropriation. La notion d'appropriation véhicule deux idées dominantes, nous renseigne Perla Sefaty-Garzon : « D'une part, celle d'adaptation de quelque chose à un usage défini ou à une destination précise ; d'autre part, celle, qui découle de la première, d'action visant à rendre propre quelque chose. [...] L'appropriation est ainsi à la fois une saisie de l'objet et une dynamique d'action sur le monde matériel et social dans une intention de construction du sujet. »³⁷ Un réel décalage entre l'espace construit et l'espace tel qu'on le désire peut compromettre ce processus. En effet, selon la grandeur de l'écart entre les attentes, l'image que la personne se fait de l'espace et la réalité physique et sociale de celui-ci, les possibilités d'adaptation et d'action peuvent être modifiées et/ou réduites.

³⁶ Le critère d'habitabilité est un indicateur de la qualité des relations vécues dans un espace. Il est à considérer comme « le reflet du degré auquel un environnement facilite ou n'inhibe pas la satisfaction des besoins de ces habitants, que ces besoins soient de nature biologique, psychologique ou sociologique. »³⁶ Définition de HAYTHORN W. W., tirée dans l'ouvrage d'ANTIPAS Alexandre, *Espaces hors logement*, p. 61

³⁷ SERFATY-GARZON Perla, *L'appropriation*, in Dictionnaire critique de l'habitat et du logement, source : <http://www.perlaserfaty.net/texte7.htm>

Sans trop se tromper, l'on peut affirmer que l'architecture rentable et efficace du premier PLQ ne repose pas sur les mêmes exigences qualitatives en termes d'espace d'utilité public notamment. A notre ce sens, ce projet une fois construit aurait été difficilement appropriable pour un grand nombre d'habitants du quartier. Au fond, c'est bien d'ailleurs ce qui lui était reproché.

Après cette brève analyse, avec plus de certitude et de manière générale, nous pouvons dire que cet exemple d'aménagement par le bas a des chances de rentrer en conflit avec des propositions d'acteurs détachés de la vie locale, de ceux en particulier dont les intérêts suivent des logiques de rentabilité.

La question de la propriété foncière est ici structurante et nécessaire à prendre en compte dans la compréhension de l'élaboration de ces deux PLQ. Sans le rachat (une volonté politique) par la Ville d'une parcelle, la crèche n'aurait pas vu le jour. De même, sans le départ inexplicé du principal opérateur-propriétaire, la barre se serait certainement érigée comme prévu, à la manière d'une barrière, à la fois physique et sociale, pour les habitants du quartier. Cette composante foncière qui a évolué avec le temps est donc une variable explicative de la distribution des pouvoirs, ayant de l'impact sur la nature des aménagements, qu'il ne faut pas écarter. Si laissée à elle seule, la dimension financière du foncier imprime des choix biens particuliers sur le sol et atténue les marges de manœuvre de l'«acteur habitant». Elle limite aussi le pouvoir des autorités en charge de l'aménagement sensées le représenter en constituant un obstacle à la planification. Comme nous le dit Monsieur Gfeller³⁸, « les logiques de planification et les logiques financières ne se situent pas dans la même temporalité ».

Cela dit, dans notre cas de révision de PLQ, il a eu par «provocation de chance», une certaine convergence des intérêts a priori divergents des acteurs impliqués. C'est certainement, cette «entente», symbolisée par la signature du protocole d'accord (hors du commun) entre les autorités communales, le comité d'habitants et les propriétaires, qui fait la force de tout le déroulement du processus. Un point de vue des habitants excessif qui n'aurait pas tenu compte un minimum, par exemple, des exigences des propriétaires, aurait conduit le projet dans l'impasse. Les deux immeubles locatifs sont l'exemple spatial de ce compromis : ils permettent aux propriétaires des parcelles et promoteurs de rentrer dans leur frais, aux autorités (cantonales et communales) de justifier leurs actions en faveur du logement et d'être en accord avec le minimum de densité autorisé, tout en laissant aux habitants actuels la pratique de leur espace possible. De même, il est à souligner que la Ville a eu l'intelligence (et non l'obligation) de prendre en compte rapidement et sérieusement la pétition et de faire valoir son droit d'initiative. C'est dans ce jeu de compromis, semble-t-il, ou chacun a réussi à céder une part de son pouvoir, qu'a pu finalement émerger un projet globalement satisfaisant pour toutes les parties, dans un temps étonnement rapide. Il faut finalement noter que le grand absent de ce débat fructueux fut le DAEL.

³⁸ Chef du *Service d'aménagement urbain et d'éclairage public* de la Ville de Genève

4 Synthèse et discussion des hypothèses

Evaluation globale du processus participatif (FORUM + PLQ)

En synthèse de cette trop rapide et donc non exhaustive étude de cas, revenons maintenant sur nos hypothèses de travail. A St-Jean, y-a-t-il eu véritablement une prise de pouvoir décisionnel par l'habitant en matière d'aménagement? Ou bien plutôt, s'agirait-il de parler d'un heureux concours de circonstance extrêmement ciblé géographiquement et temporellement? Afin d'y répondre, commençons par synthétiser les éléments importants que nous avons développé.

Le FSJC représentant les habitants du quartier peut, selon nous, être considéré comme une structure complémentaire aux politiques publiques d'aménagement. Sur St-Jean et dans l'exemple étudié du PLQ, cette structure est plus qu'un lieu d'information, de discussion et de concertation. On peut la considérer comme un nouvel acteur influant la prise de décision finale. Lors de notre participation aux séances des groupes de travail, nous avons été frappé par un rééquilibrage des forces. Les propositions du contre-projet PLQ, à l'initiative des habitants, se retrouve en grande partie dans le plan adopté. Elles orientent les choix de la commission d'urbanisme et autres experts traditionnels. Ici, la structure Forum constitue très clairement un acteur incontournable pour les autorités en charge de toute modifications d'aménagement dans le quartier.

En effet, nous pouvons répondre qu'il y a eu une actualisation, non sans mal, d'un changement de paradigme dans l'aménagement du territoire à l'échelle locale. Le processus de mise en place du contre projet de PLQ, montre l'aboutissement d'une forme de *coopération* et même de *co-décision* en matière d'aménagement. Le projet-crèche est l'élément central et révélateur de cette décision habitante.

De même, du point de vue des autorités, il y a eu clairement dépassement de l'unique *concertation territoriale* vers l'aboutissement d'une forme localisée de *politique territoriale concertée*³⁹. En posant le problème ensemble dès le début, l'on est arrivé effectivement vers une concordance des objectifs de l'ensemble des acteurs. Une vision commune du périmètre à aménager s'est créée. En quelque sorte, d'une situation initiale bloquée, dans laquelle une multitude d'intérêts divergeant se trouvaient dans l'impasse, la révision du PLQ s'est transformée en un projet partagé. Le consensus trouvé autour des deux immeubles (satisfaisant aussi pour les propriétaires et investisseurs) et la question de la « densité négociée » du périmètre, en sont les exemples principaux. Chacun à donner du sien, en lâchant le nécessaire, pour qu'un équilibre se trouve.

³⁹ Nous empruntons cette nuance entre les termes à BERTACCHINI Yann dans son texte, *Concertation territoriale et politique territoriale concertée*. Sa définition à la page 1 est la suivante : « La concertation territoriale se révèle être, en fait, un processus de mise en commun d'objectifs que le groupe en charge de l'aménagement territorial doit partager ou en tout cas qu'il doit faire sien. Alors qu'une politique territoriale concertée peut être le résultat effectif de cette réflexion et engage les acteurs dans une coordination territoriale. Cette coordination est un processus rationalisant de vision du monde qui s'applique sur le territoire. Ce processus rassemble les acteurs et les transforme en un acteur collectif. »

source : http://isd.m.univ-tln.fr/PDF/isd.m5/isd.m5a32_bertacchini.pdf

Il faut toutefois insister sur le caractère ciblé, *géographiquement* et *temporellement* de notre étude de cas sur laquelle le processus participatif a débouché réellement. Cette réussite incite à faire preuve de prudence, n'oublions pas qu'elle demeure très exceptionnelle à Genève. Deux catégories de variables explicatives sont, selon nous, en mesure d'atténuer cet enthousiasme, d'altérer ou au contraire de favoriser la prise en compte de la démarche habitante dans d'autres projets.

Variables « géographiques »:

- *Niveau de l'attachement identitaire au quartier*

Le quartier de St-Jean a acquis au fil des ans la réputation d'être un quartier "engagé et militant". Il est en la matière une exception genevoise. Ce quartier sert de « laboratoire » à des expériences, par ailleurs extrêmement intéressantes, renforçant et précisant encore, cette réalité participative existante⁴⁰. En outre, il est à noter que les rues centrales sont rebaptisées. A la plaque officielle est adjointe une seconde appellation de rue choisie et voulue par les habitants. Ce caractère est significatif d'un attachement identitaire certain. C'est pourquoi, on peut supposer que cette organisation en Forum n'émerge pas ici par hasard.

- *Nature et échelle du projet*

Au niveau des projets d'aménagement proprement dits, il faut bien admettre que les habitants sont intégrés différemment selon la nature du projet. Dans cet ordre d'idée, soulignons qu'en ce qui concerne la reconstruction du Cycle de Cayla, « Le Forum a permis d'informer les habitants sur l'avancement de ce dossier, mais la définition des modalités de participation des habitants dans ce projet, qualifié de *Ville-Canton*, a été très confuse ». ⁴¹ Dans ce cas là, le Forum se contente de l'information, la participation y est très marginale. Ajoutons finalement, l'exemple de la densité et son paradoxe. Le besoin du Canton en matière de logements et son souci de densifier peut entrer en contradiction avec le besoin, tout aussi important, d'espace plus aéré pour les habitants de ces mêmes milieux. Ce qui est jugé positivement à l'échelle infra-communale peut s'interpréter différemment à une autre échelle d'analyse. Qui est en mesure de trancher?

- *Coût/rentabilité du projet*

Nous pouvons ajouter les dimensions financières, du foncier d'une part et du projet en question d'autre part. Cette variable explicative *coût/rentabilité* est à notre sens déterminante et est en mesure de modifier les rapports entre acteurs. Nous l'avons soulevée plus en détail au point 3.3.

Variables « temporelles et conjoncturelles » :

- *Contexte politique*

La politique du Conseil Administratif de l'époque, menée en particulier par le magistrat M. Ferrazino a très clairement eu un rôle déterminant sur le déroulement des événements. Nous vous renvoyons également aux citations révélatrices des positions divergentes des élus du Conseil municipal sur notre cas de révision de PLQ.⁴² Selon les sensibilités politiques et certainement individuelles, la conception instrumentale de la démocratie participative (logique d'enrôlement de la population)

⁴⁰ Voir l'étude CityCoop : www.ecolu-info.unige.ch/recherche/citycoop

⁴¹ Le Cycle de Cayla est un des sujets traité par un groupe de travail. Il apparaît que la concertation fasse très clairement défaut dans ce dossier

⁴² En annexe 10, ces citations sont tirées du Mémorial 07 (159e du 05.06.01 au 25.05.02) des séances du Conseil Municipal de la Ville de Genève.

Source : <http://w3public.ville-ge.ch/candide/intracm2.nsf/0/198D8F5437A6B953C1256BD1002802A8>

et celle considérant cette dernière comme complémentaire à la démocratie représentative (logique d'engagement) apparaît au sein du Conseil municipal. Les logiques de *gouvernement* et de *gouvernance* partagent de manière parfois confuse, à notre avis, le panel des élus de la Ville de Genève.

- *Concept urbanistique*

Les nouvelles orientations (de 2001) préconisées au niveau cantonal par de nouveaux concepts d'aménagement sont certainement influentes à l'échelle locale. Cette esquisse d'un éventuel changement de paradigme peut être exprimée ainsi : « Le concept «d'urbanisation différenciée», préconisé par le Canton, permet d'autre part une meilleure appréhension des volontés particulières des propriétaires impliqués dans les processus d'aménagement. Il est enfin à relever que l'administration municipale, dans le cadre de l'exercice de ses compétences en matière d'aménagement, travaille continuellement à améliorer la prise en compte des sensibilités locales.»⁴³ Il est noter que les conceptions urbanistiques sont conjoncturelles, fluctuent autant que les politiques publiques d'aménagement qui tentent de les mettre en place.

Conclusion

Au bout de notre réflexion, des questions pourtant subsistent et nous viennent comme suit: Est-ce que cet exemple de St-Jean est reproductible et représentatif d'un changement structurel notable au niveau d'une gestion urbaine participative? Peut-on envisager que ces « volontés politiques» d'intégrer les habitants dans leurs habitudes (comme perçues à St-Jean) vont encore se multiplier sur le territoire genevois pour devenir une réalité structurelle ?

Notre position est très partagée. Nous l'avons vu, donner la place à une implication réelle de l'habitant sur l'aménagement est une idée qui est loin de faire l'unanimité. Il nous est apparu que le cas de St-Jean intéresse particulièrement les autorités (cantonale certainement et communale en tout cas en ce qui nous concerne). Dans le même temps, ce mouvement d'habitant les intrigue. Il remet très clairement en question leurs habitudes en matière de gestion du territoire. Les processus participatifs particulièrement avancés semblent en effet les mettre en face de pratiques jusqu'à lors inconnues. Ce flou, ce manque de recul peut-être aussi, face à cette nouveauté les empêche de véritablement se prononcer de manière claire, et d'investir ce potentiel de savoir habitant. Le cas en annexe des « Hauts de Malagnou » illustre bien cette incertitude dirigeante ambiante. Dans le même temps, les habitants doivent voir leurs actions aboutir rapidement, leur paroles non seulement écoutée mais prise en compte réellement. Sans cela, la dynamique née comme celle repérée dans le quartier de St-jean peut, elle aussi rapidement se disperser et perdre aussi vite qu'elle est apparue de son intensité. Chacun retourne chez soi... Jusqu'à la prochaine opposition... Tant qu'une position aussi incertaine de nos dirigeants en matière de participation perdura, nous continuerons à avancer au cas par cas.

Ne serait-ce pas autour d'une définition plus consensuelle entre de qui ressort de l'intérêt collectif et de celui de l'intérêt particulier que des réflexions plus approfondies

⁴³ Cette citation est tirée du rapport du 30 avril 2001 de la commission de l'aménagement et de l'environnement chargée d'examiner la proposition du Conseil administratif de révision du PLQ.
Source : <http://w3public.ville-ge.ch/candide/intracm2.nsf/0/198D8F5437A6B953C1256BD1002802A8>

devraient être menées ? La question de la participation soulève ce débat. Les uns qualifie les habitants de ne défendre que leurs intérêts propres, le syndrome NIMBY (*Not In My Back Yard*) se renforce en effet au sein de la société civile, pour la même prise de position, les autres la trouve tout à fait légitime. Selon les cas, les deux ont par ailleurs raison. Qu'en est-il de l'articulation entre solidarité locale et solidarité globale, de l'articulation entre propriété privée et territoire commun? En terme d'aménagement du territoire urbain, à partir de quand l'initiative privée doit-elle être limitée en raison de ses conséquences sur l'intérêt général? Le flou semble régner. Autant de questions pourtant que la politique publique d'aménagement du territoire ne peut écarter de ces réflexions. C'est peut être en multipliant les enquêtes qualitatives (dans la lignée de l'étude CityCoop) en milieu urbain que des éléments de réponses apparaîtrons. Finalement, la sensibilisation politique aux Agenda 21 est à ces prémisses. Au stade de l'expérimentation, ce nouvel « acteur Agenda 21 » et les mesures qu'il préconisent pourrait lui aussi prendre de l'épaisseur, se répandre pour finalement imprimer de nouvelles habitudes de gestion urbaine. A chacun certainement d'y mettre du sien. Qu'on le permette alors !

Bibliographie

Ouvrages

- BASSAND Michel (1982), *Villes, régions et sociétés*, Presses Polytechniques Romandes, Lausanne.
- JOYE Dominique et al.(1995), *Habitants de quartiers, citoyens de la ville ?*, Seismo, Zürich.
- JOYE Dominique et SIMONIN Alain (1995), *Démocratie et participation locale. Rapport pour la ville de Genève*, Repro EPFL, Lausanne.
- ZEMOR Philippe (2003), *Pour un meilleur débat public*, Presses de Sciences Po., Paris.

Articles

- BARROSO José Manuel Durão (2005), *Ma vision de l'Union européenne et de son avenir*, discours du 20 avril 2005, Université de Genève.
- FARERI Paolo (2000), *Ralentir : Notes sur l'approche participative du point de vue de l'analyse des politiques publiques*, in SODERSTROM O. et al., *L'usage du projet*, Payot, Lausanne, pp. 17 – 37.
- FROGER Géraldine et OBERTI Pascal (2002), *Gouvernance et développement durable. L'aide multicritère à la démocratie participative*, Sciences de la société n°57, pp. 57 – 74.
- LAWRENCE Roderick (2003), *Participation citoyenne pour aménager l'habitat*, in Da Cunha Antonio et Ruegg Jean, *Développement durable et aménagement du territoire*, PPUR, pp. 331 – 345.
- SUBRA Philippe (2003), *A quoi et à qui sert le débat public*, Revue Hérodote n°110, La Découverte, Paris.
- Groupe de pilotage du Forum St – Jean – Charmilles (2004), *Forum Saint – Jean – Charmilles*, Genève.

Ressources Internet :

- Administration fédérale : <http://www.are.admin.ch/html>
- Agenda 21 de la Ville de Genève : www.ville-ge.ch/agenda21
- ASPAN : <http://www.vlp-aspan.ch/>
- ASPU (Analyse des pratiques sociales et projet urbain) : http://www2.unil.ch/igul/RECHERCHE/ASPU/projet_urbain.html
- Etude CityCoop : www.ecolu-info.unige.ch/recherche/citycoop
- Etat de Genève et Département de l'Aménagement, de l'Equipement et du Logement : www.geneve.ch , <http://www.geneve.ch/dael>
- Maison de quartier de St-Jean : www.mqsj.ch
- Office fédéral du développement territorial : <http://www.are.admin.ch/are/fr/>
- Ville de Genève : www.ville-ge.ch
- Texte de BERTACCHINI Yann, *Concertation territoriale et politique territoriale concertée*, source : http://isdm.univ-tln.fr/PDF/isdm5/isdm5a32_bertacchini.pdf
- Texte de DONZEL Valérie et FLUCKIGER Alexandre, *Le droit de l'urbanisme en Suisse*, <http://gridauh.univ-paris1.fr/sites/fr/fichier/3eccbbc3161ab.pdf>

ANNEXE 1

Page de garde du site Internet et des brochures du Forum



pour
faire entendre
la voix
des habitants



pour
la rencontre entre
habitants



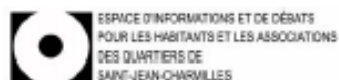
pour
l'exercice local
de la démocratie



pour
le développement
des solidarités

ANNEXE 2

Exemple d'un procès verbal de réunion du groupe de pilotage



Groupe de pilotage FORUM – 11 janvier 2005 - notes de séance

Présents : Alain Dubois, Sandrine Gilliéron, Chris Gisler, Florence et Christian Klay, Lionel Marquis, Katharina Mayenfisch, Olowine Rogg, François Riom,
Excusés : René Grand, Eliane Michaud, Pierre Varcher, Héléne Voigt

Groupes de travail

« Qualité de vie et santé » : Se réunit le 12 janvier.

TPG: François Riom prépare une intervention pour la partie "Infos quartier" du Forum du 25 janvier.

Parc-Hentsch: le groupe se réunit ce soir. Il évoquera la question de la fête d'adieu en présence de divers partenaires du quartier et de Monsieur Paoliello.

Une nouvelle association est née dans le quartier: "les amis de la Terrasse du troc". Il nous ont envoyé un dossier avec le projet qu'ils souhaitent mettre sur pied durant le printemps et l'été 2005. Rencontre prévue le 12 janvier.

Prochain Forum le mardi 25 janvier 2005: "zone 30"

Infos quartier: Le point sur le nouvel horaire TPG - FR ; fête d'adieu du stade des Charmilles CG; études surveillées?

Déroulement Forum Les 2 soirées de préparations se sont bien déroulées – voir PV du groupe zone 30. Tout est prêt pour le 25 janvier.

Communication

Site Internet: ouvrir une rubrique « vos questions et vos remarques » en vue du Forum. Annonce sur l'affiche. OK Proposer le pendant "papier" à l'accueil de la MQ: OK

Affiches: présentation de la maquette. Le flyer sera diffusée par tout ménage dans le secteur de St-Jean concerné par la zone 30. L'affiche sera disposée dans les commerces par les pt'job.

Réseau d'affichage : des cartes d'inscription seront déposées sur les chaises lors du Forum pour développer le réseau d'affichage. Annonce de cette démarche dans la partie Info-Quartier. Le point de la situation de la "communication" sera fait et envoyé au groupe de pilotage.

Secrétariat FORUM

Lettre d'information de janvier 2005: délai de remise des brèves – le 21 janvier 2005

Petit dossier: déposés à la bibliothèque municipale, au CASS, au café de la Limite, au salon Lavoir.

A faire attention de ne pas en diffuser 25 à travers le quartier, car on va se trouver avec une difficulté pour la gestion des mises à jour. Un dossier sur le CO Cayla en préparation.

Finances: un courrier a été envoyé à MM. Tornare, Mugny, Ferrazino et Mino en date du 1^{er} janvier 2005 pour leur demander l'attribution au Forum d'un des 4 demi-poste de la Ville voté par le CM à l'appui de la démocratie participative. En attente de réponse.

Café Forum

Des thèmes sont discutés. Pour la prochaine séance, mieux définir les divers thèmes.

Si on veut impliquer des associations ou autres acteurs du quartier dans le Café-Forum, prévoir un certain délai, car ceux-ci doivent retourner au sein de leur organisation pour en discuter.

Divers

APECO rencontre les enseignants du CO le 18 janvier.

Prochaine réunion du groupe de pilotage : le mardi 15 février 2005 à 18h. à la MQ

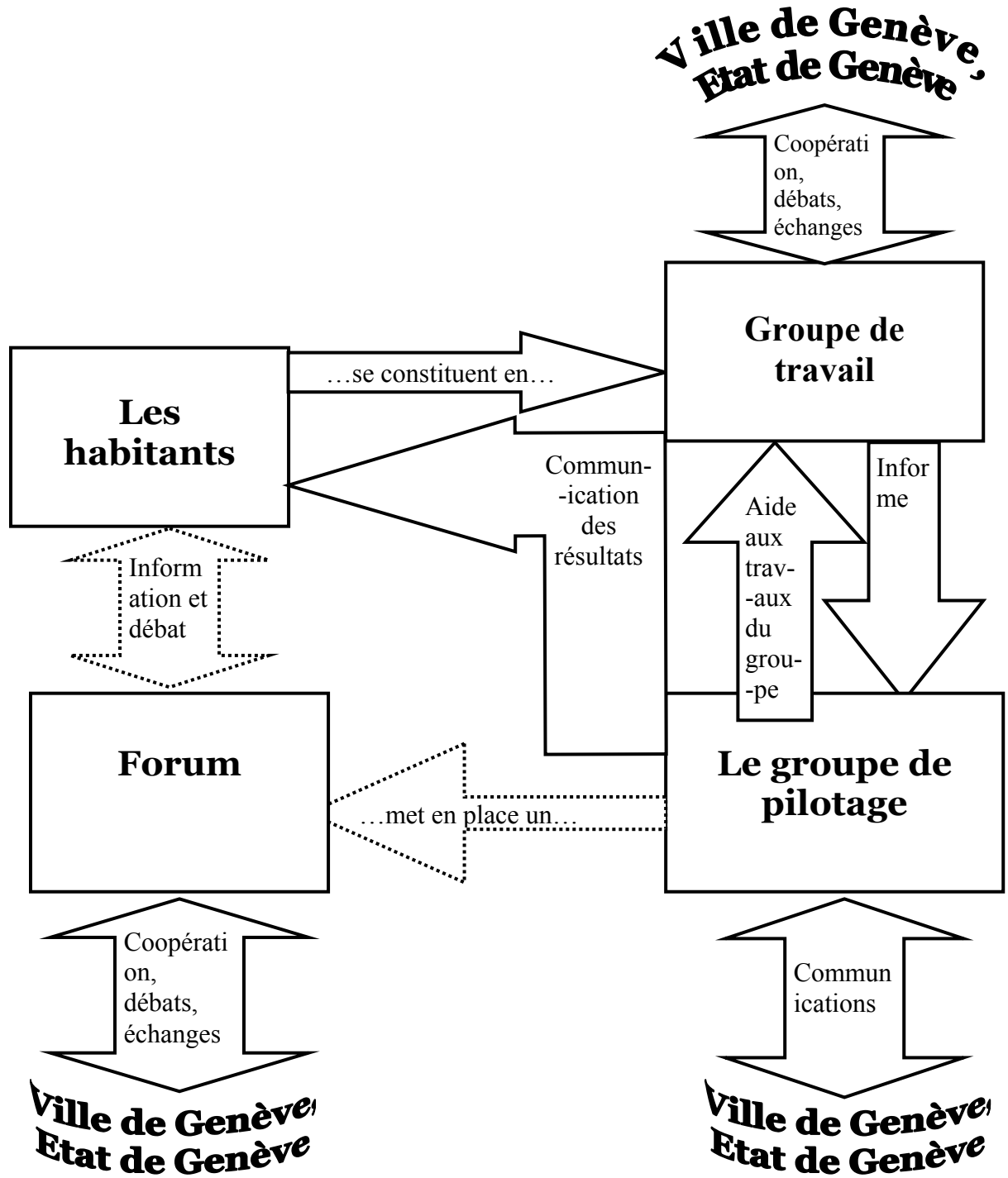
Groupe de travail « qualité de vie et santé » : 22 février 2005 à 20h. à la MQ

CR-14 4février05/groupedepilotage/PV11 jan05.doc

18h. 19h.45 à la MQ

ANNEXE 3

Le Forum St – Jean – Charmilles : schéma de l'organisation



ANNEXE 4

CONFLITS D'ACTEURS : L'exemple des « Hauts de Malagnou »



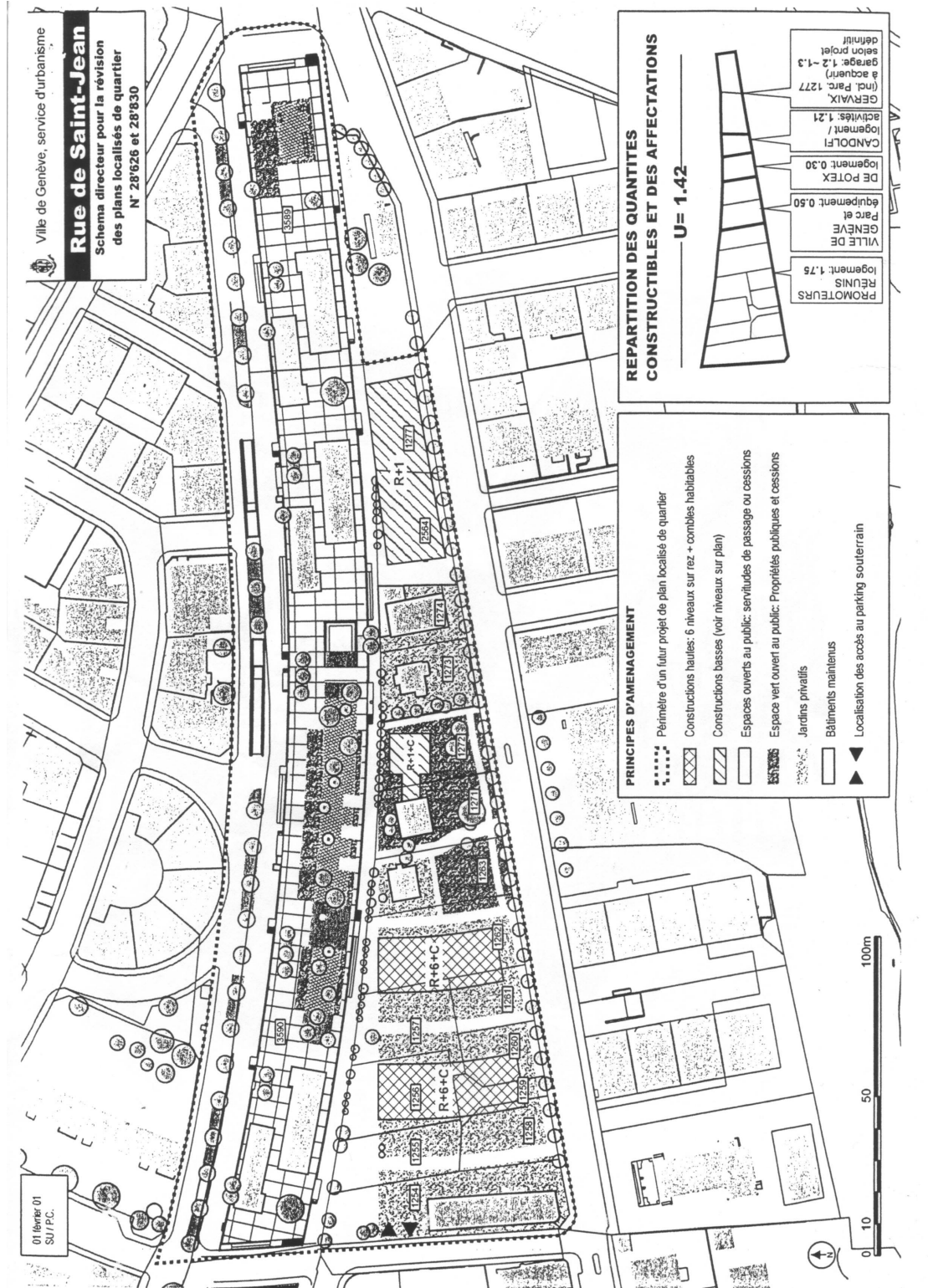
Force est de constater que le syndrome NIMBY (*Not In My Back Yard*) se renforce au sein de la société civile et se lit dans une montée des recours des propriétaires, des associations résidentielles, des mouvements de résistance des riverains contre des opérations d'aménagement, ou encore plus simplement dans des formes de « repli sur soi », de désintérêt face à l'autre et à ce qui se passe en bas de son chez-soi. A ce sujet, les exemples sur Genève ne manquent pas. Dernièrement, le projet des Hauts de Malagnou⁴⁴ est représentatif de la situation : « Le Conseil d'Etat a officiellement décider de passer outre la décision des électeurs de la commune de Chêne-Bougeries concernant les votations du 26 septembre dernier sur "Les Hauts de Malagnou", qui a été refusé de justesse (moins de 100 voix d'écart). En effet, le Conseil d'Etat a décidé de saisir le Grand Conseil d'un projet de résolution visant à rejeter le préavis négatif donné par la commune de Chêne-Bougeries au Plan localisé de quartier (PLQ) permettant la construction de 130 logements à "La Garance". Cette action relance les chances du projet immobilier de se réaliser un jour. Selon le Conseil d'Etat, la grave pénurie de logements actuelle ne permet pas de renoncer à urbaniser ces parcelles qui se prêtent particulièrement bien, vu leur situation et leur accessibilité, à la construction de logements. L'évènement est rare, mais légal, le canton a le droit de passer outre la volonté d'une commune. La pénurie de logement pousse le gouvernement genevois à agir. «Au delà des intérêts très respectables de la majorité des citoyens de la commune, il y a l'intérêt général » précise le conseiller d'Etat Robert Cramer⁴⁵ ». Laurent Moutinot renchérit: « Le peuple de Chêne-Bougeries a émis un préavis, mais n'a pas décidé de l'avenir de cette parcelle. A chacun ses compétences ».

⁴⁴ Léon Meynet, conseiller municipal à Chêne-Bougeries, relève que dans un cas comme celui-là, la démocratie montre ses limites, "car quand un canton possède un taux de renouvellement de son parc immobilier de 0.5% et que la demande pour se loger des familles est exponentielle [...] n'y a t il pas une **clause du besoin qui prime quelle que soit la votation?** [...] N'y aurait-il pas un droit supérieur du canton, une raison d'Etat, pour passer outre une décision irresponsable et déraisonnable du peuple? Il faudra tôt ou tard répondre à la question : où le droit du citoyen s'arrête et où le droit supérieur de l'Etat dans l'intérêt du plus grand nombre et de son développement commence, sans que cela soit perçu comme un acte de démocratie bafouée appelé à devenir la règle". (TdGE 01.11.2004)

⁴⁵ Article d'Agi Acanthe, *ACANTHE SA, expertise immobilière*, Source : www.acanthe.ch

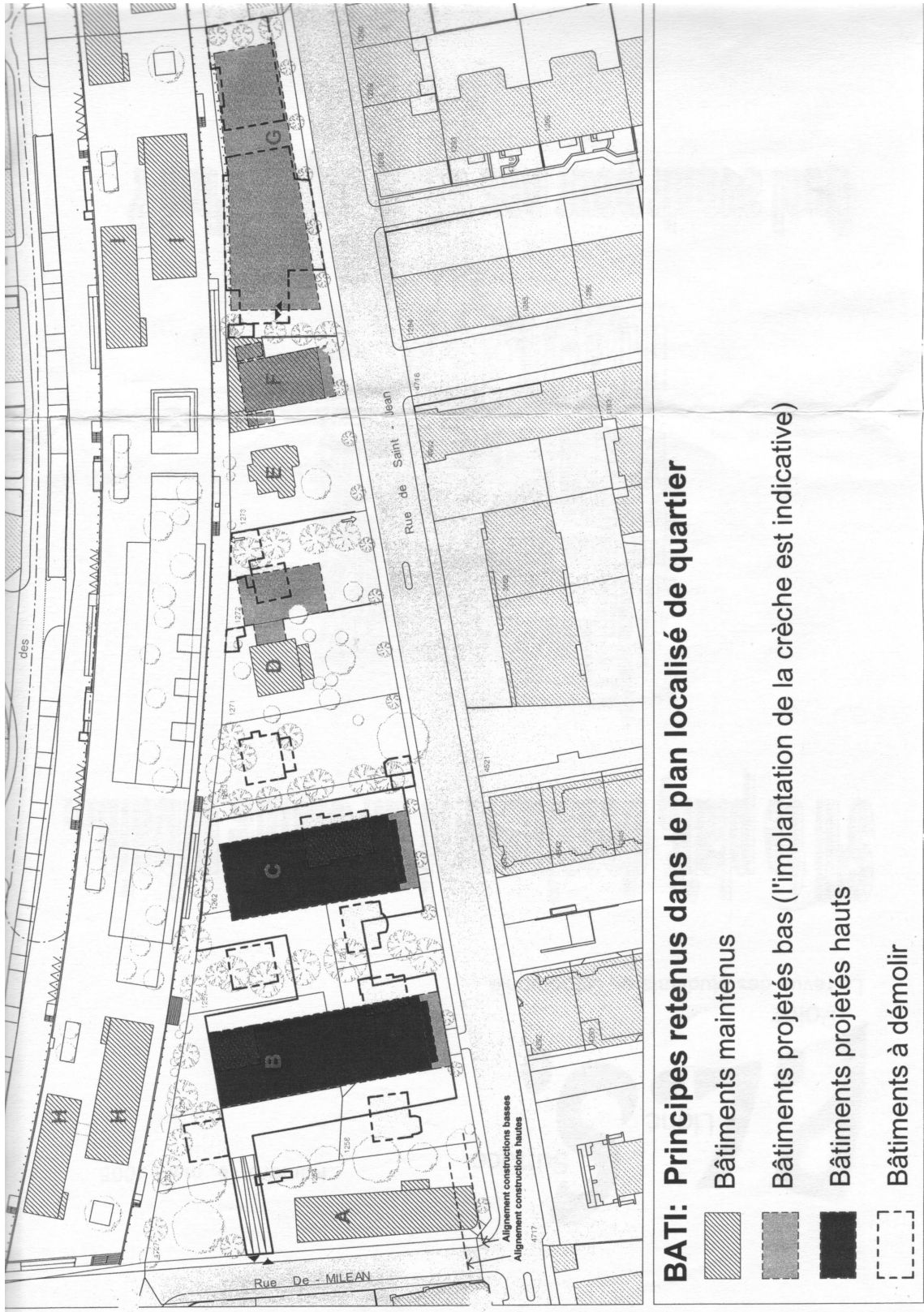
ANNEXE 6

SCHÉMA DIRECTEUR DU PLQ N° 29'218 (CONTRE-PROJET)



ANNEXE 7

PRINCIPES RETENUS POUR LES BÂTIMENTS DU PLQ 29'218 (CONTRE-PROJET)



ANNEXE 8

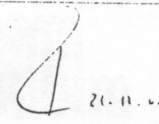
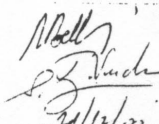
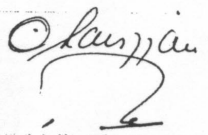
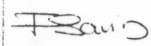

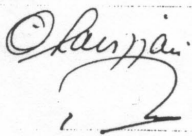
Le protocole d'accord signé entre le Comité d'habitants pour la révision du PLQ, les propriétaires et la Ville de Genève signé le 18 décembre 2000.

Fait à Genève en 6 exemplaires le 18 décembre 2000


COPIE

Ville de Genève, service d'urbanisme
rue de Saint-Jean
 Plan-Contrat pour la révision du
 plan localisé de quartier N° 28'626

PROTOCOLE D'ACCORD
 Les signataires certifient représenter valablement les parties ci-dessous, et signifient leur adhésion sans réserve à l'ensemble des conditions et principes exposés dans le présent document.

PARTIES	REPRESENTÉES PAR	SIGNATURE / date
Pour la Ville de Genève, Dans le but d'initier la procédure de révision du plan localisé de quartier N° 28'626 et la révision partielle du plan localisé de quartier N° 28'613 En tant que propriétaire des parcelles N° 1271, 1272	M. Christian FERRAZINO Conseiller Administratif	 21.12.00
Pour la coordination des associations d'habitants du quartier de Saint-Jean Pour les signataires de la pétition déposée au Conseil municipal sous le N° P - 26 demandant la révision du plan localisé de quartier N° 28'626 en vigueur.	<i>le comité d'habitants de St Jean pour la modification du PLQ</i>	 21/12/00
Pour les propriétaires et promoteurs concernés par les parcelles N° 1254, 1255, 1256, 1257, 1258, 1259, 1260, 1261, 1262, 1263		21.12.2000
Pour la SI St Jean 45, propriétaire de la parcelle N° 1274		
Pour Mme DE POTEK, propriétaire de la parcelle N° 1273	SAVIOZ-IMMOBILIER Galerie des Bergues 12, rue Kleberg 1201 GENEVE	12.01.2001 
Pour M. GERVAIX, propriétaire de la parcelle N° 2564		12.03.01
Pour la SI Saint-Jean 53, propriétaire de la parcelle N° 1277		21.12.2000

REPARTITION DES QUANTITES CONSTRUCTIBLES ET DES AFFECTATIONS
 $U = 1.42$



PROMOTEURS RÉUNIS logement: 1.75	VILLE DE GENEVE Parc et équipement: 0.50	DE POTEK logement: 0.30	CANDOLFI logement / activités: 1.21	GERVAIX (incl. parcelle 1277 à acquisition commercial /garage: 1.2-1.3 selon projet définitif
-------------------------------------	---	----------------------------	--	---

ANNEXE 9

Tableau synthétique (non exhaustif)

	PLQ N° 28626 du 27 août 1997	PLQ 29218-167 26 juin 2001
Acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Etat de Genève (DAEL) - Propriétaires (Crédit Suisse) - Ville de Genève - 1 bureau d'architectes <p style="text-align: right;">↓</p> <p>HABITANTS ?</p>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 10px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <ul style="list-style-type: none"> - Habitants - Ville de Genève - Nombreux propriétaires - Plusieurs bureaux d'architectes </div> <p>FORUM</p> <p>DAEL ?</p>
Caractéristiques principales des espaces et infrastructures d'utilité public	1 parc public...	<ul style="list-style-type: none"> - 1 parc public - 1 crèche - nombreux cheminements piétonniers - trottoirs (rue de St-Jean) élargit à 5 mètres - végétalisation de l'espace
Logement - Typologie, densité, etc.	1 barre d'immeuble parallèle à la rue de St-Jean, 200 logements. densité de 2,12	Deux immeubles de logements perpendiculaires à la rue de St-Jean, maintien des villas dans les autres parcelles, 120 logements en tout. densité de 1,43

ANNEXE 10

Les deux conceptions de la démocratie participative au sein du Conseil municipal de la Ville de Genève

Citations des élus relatives au processus de révision du PLQ St-Jean lors de la séance du Conseil municipal du 26 juin 2001.

Les optimistes (conception de la gouvernance)

M. Roger Deneys, président de la commission de l'aménagement et de l'environnement (S) :

« Je dirais que l'essentiel, dans cette histoire, c'est de dire «bravo!» aux habitants, car ils ont mené un combat exemplaire pour nous faire changer d'avis – ce qui n'est pas une mince affaire – et nous permettre d'adopter une attitude nettement plus à l'écoute de leurs besoins et de l'intérêt général. » (p. 397)

Mme Michèle Künzler, rapporteure (Ve) :

« Les Verts souhaitent souligner que la concertation dont il vient d'être question a été exemplaire. [...] Ce qui fait de celle qui a abouti au présent rapport PR-113 A et PR-113 A bis une concertation exemplaire, c'est qu'il y a eu évolution de la situation, discussions, tensions – il n'y a pas de concertation sans tensions. Contrairement à ce que pouvait laisser entendre M. Lescaze, les habitants n'étaient pas toujours unis avec M. Ferrazino; le promoteur, évidemment, n'était pas forcément d'accord dans tous les cas; d'ailleurs, lors de leur séance du 13 mars, les conseillers municipaux ont voté un amendement qui a fortement déplu au magistrat. » (p. 391)

« Pour une fois, le Conseil municipal aura changé ses habitudes, changement qui s'observe également au sein de la population: en effet, il me semble que la plupart des habitants de Saint- Jean savent maintenant ce qu'est un PLQ; » (p. 392)

M. Roman Juon (S) :

« Toutefois, mon intervention de ce soir vise uniquement à dire que je crois que, pour la plupart, vous n'avez pas encore, je ne dirai pas le «réflexe Porto Alegre», mais celui de vous rappeler que tout est parti d'en bas! Ce sont les habitants eux-mêmes qui se sont lancés dans toute cette aventure pour se protéger de cette fameuse barre. Il faut dire que leurs démarches ont été facilitées, parce que M. Ferrazino a très bien suivi cette affaire. Mais il faut rendre hommage à ce groupe d'habitants, bien épaulé par un urbaniste et un spécialiste, qui ont fait des propositions et ont également négocié avec les propriétaires. Leur démarche est exemplaire, à ce titre, et nous souhaitons que cela se poursuive, que toutes les affaires se règlent de la sorte. » (p. 395)

Les pessimistes (conception instrumentale):

M. Mark Muller (L):

« Je vous rappelle, Mesdames et Messieurs, que c'est bien le Conseil d'Etat, et plus particulièrement le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, qui a la compétence d'engager cette procédure formellement puis d'adopter le PLQ par la suite. »

En deuxième lieu, on parle beaucoup en Ville de Genève de démocratie participative, de concertation, de coordination, d'associer les habitants à la vie et au développement de leur quartier; très bien! Nous n'y trouvons rien à redire pour le principe. Toutefois, dans le cas

présent et d'autres peut-être, il y a quand même un certains nombres de remarques à faire. Tout d'abord, je veux bien que les habitants d'un quartier se prononcent sur leur environnement, sur la façon dont leur quartier va se développer; je veux bien également qu'il y ait une certaine concertation avec les autorités chargées de trancher et d'adopter les plans. Mais ce que je n'admets pas, c'est que cette concertation se substitue purement et simplement aux institutions démocratiques découlant de la loi et de notre Constitution, à tel point que, lorsque nous examinons ensuite ce projet en commission, certains conseillers municipaux en viennent même à dire que nous n'avons pas à examiner tel ou tel projet, puisque les habitants sont d'accord et que tout le monde est d'accord; ils disent alors: «Cela doit donc être bon; on vote les yeux fermés et on passe au point suivant.»

Non, Mesdames et Messieurs, nous n'avons pas été élus pour cela, mais pour examiner les projets et, surtout, pour vérifier s'ils sont conformes à l'intérêt général, et non à l'intérêt particulier des habitants. Parfois, ces intérêts se confondent; dans le cas qui nous occupe, l'intérêt particulier des habitants correspond peut-être à l'intérêt général, mais je n'en suis pas certain. Le fait de diminuer de moitié la densité du taux d'habitation – et donc, selon la même proportion, le nombre de logements prévus à cet endroit – est-elle conforme à l'intérêt général? Quelqu'un va-t-il pouvoir ce soir me répondre par l'affirmative et de façon assurée? Je n'en suis pas certain.

Rien n'exclut donc que l'on ne dise dans cinq ans: «Oui, les habitants ont obtenu quelque chose, mais en fait nous n'avons pas bien examiné le dossier et, tout compte fait, ce que nous avons voté n'est pas conforme à l'intérêt général.»

(p. 394)

M. Michel Ducret (R).

« Après cet instant de dérive, je reviendrai une fois de plus sur le sujet qui nous occupe pour relever que, comme l'a souligné M. Mark Muller tout à l'heure, la notion de PLQ a elle-même un peu dérivé, suite à une substitution de la profession d'architecte par l'exercice de celle-ci par les pouvoirs publics.

Quant à la représentativité de ce genre de procédures, il faut savoir que celles-ci se déroulent dans des assemblées aisément manipulables, qui échappent ainsi simplement à tout contrôle démocratique. C'est là où il faut s'en tenir à une consultation, qui n'est pas interdite, voire à un processus de concertation avec des associations; mais, Mesdames et Messieurs, il n'y a aucune procédure de contrôle démocratique dans ces procédures-là!

(p.398)

Source : Mémorial 07 (159e du 05.06.01 au 25.05.02) des séances du Conseil Municipal de la Ville de Genève, (la mémorialiste: Marguerite Conus)

(<http://w3public.ville-ge.ch/candide/intracm2.nsf/0/198D8F5437A6B953C1256BD1002802A8>)