

# L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE A GENEVE

## Institutions et procédures



Direction de l'aménagement  
Département des travaux publics  
et de l'énergie  
Etat de Genève 1994



# **L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE A GENEVE**

## **Institutions et procédures**

**Division des plans d'affectation**

**Direction de l'aménagement**

**Département des travaux publics et de l'énergie**

**Etat de Genève, 1994**

Les études et rapports émanant de la direction de l'aménagement ou réalisés à sa demande par des mandataires, ayant un caractère général, sont publiés dans les *Cahiers de l'aménagement*.

Les sujets abordés traitent de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au niveau régional, cantonal et local, de la planification des équipements publics ainsi que de la protection de l'habitat, du patrimoine architectural et des sites.

*Raymond SCHAFFERT, directeur de l'aménagement*

© 1994, Département des travaux publics et de l'énergie de l'Etat de Genève.

Directeur de publication :  
Georges GAINON, chef de la division des plans d'affectation  
Conception et mise en page :  
Richard QUINCEROT, Permis de construire  
Concept et conseils graphiques : VITAMINE  
Impression : Offset Kurz

Couverture : photographies aériennes, fragments de la Ville de Genève, de la cité nouvelle de Meyrin et le vallon de l'Allondon à la même échelle (Cadastre de Genève)

Dos de couverture : Maurice Braillard, plan directeur de Genève, 1935.



# AMENAGER L'AMENAGEMENT

**Autres temps, autres moeurs...** Introduit en Suisse pendant les années septante pour modérer les ardeurs d'une économie florissante, l'aménagement du territoire est aujourd'hui l'une des forces alliées dans la bataille contre la crise. Une telle reconversion ne pouvait se faire en un jour : l'évolution des habitudes et des représentations est lente, mais elle est en marche. Parallèlement aux études de fond engagées sur le réexamen du plan directeur cantonal, le grand édifice de l'aménagement genevois se rénove par pièces successives. J'en retiendrai quatre avancées concrètes.

La première concerne moins la gestion de l'espace, que celle du temps. Les mesures prises pour **accélérer les procédures** commencent à produire leurs effets, débloquant progressivement une activité immobilière stationnaire. L'action immédiate porte, non sur les lois, mais sur leur application : des contrôles précis et l'examen des cas délicats dans un esprit constructif renforcent le climat de confiance entre les acteurs de l'aménagement. L'action à moyen terme est la simplification des lois, tâche fondamentale à quoi nous nous attelons.

Une deuxième évolution en cours concerne la **zone agricole**. A l'échelon fédéral comme à celui de notre canton, le constat est le même : pour assurer l'occupation d'anciennes fermes désaffectées et pour permettre aux exploitants de construire les locaux nécessaires à leur activité économique, il faut assouplir l'actuelle législation ultra-protectrice qui, au contraire de son but initial, risque de devenir un handicap pour la vitalité des campagnes. On sait combien le sujet peut être passionnel et il faudra sans doute bien des débats pour que ces adaptations soient comprises pour ce qu'elles sont : non pas une remise en cause de la vocation de la zone agricole, mais au contraire une contribution à sa survie. Le récent assouplissement de la loi genevoise sur les hameaux marque un progrès concret en ce sens.

Une troisième évolution significative est l'introduction de **la mixité généralisée**. Après l'urbanisme de l'après-guerre, tout le monde est d'accord sur les inconvénients d'un zonage trop strict : la séparation de quartiers exclusivement consacrés à

l'habitat, ou à l'industrie, ou aux activités tertiaires, etc. crée des problèmes d'animation, de sécurité et de transports. Il est temps que l'aménagement prenne acte de cette critique fondamentale : il faut nuancer la monofonctionnalité et assouplir les règles d'affectation. La mixité doit pouvoir s'appliquer aux immeubles - la *Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation* a été modifiée en ce sens, pour permettre la transformation de bureaux en logements - mais aussi aux zones industrielles - objets d'une étude en cours - mais encore aux quartiers, aux communes, voire à l'agglomération genevoise.

Enfin, il faut mettre l'aménagement en accord avec les faits. En particulier, il faut **réexaminer la définition de certaines zones** instituées il y a quelques décennies, dans des contextes qui n'ont plus grand chose à voir avec la situation présente. Il s'agit-là de choix de société, que l'on ne peut pas esquiver indéfiniment : par exemple, comment voyons-nous l'avenir des zones villas restées en ville de Genève et dans les communes très urbanisées ? quels quartiers, quelles densités voulons-nous réaliser dans les zones de développement instituées en 1957 et non encore développées ?

**L'aménagement est en débat** : ainsi le veulent nos institutions démocratiques, garantes du respect des intérêts en présence et du partage de la décision, notamment entre Canton et Communes. Ce débat doit être aussi large que possible : l'aménagement, c'est l'affaire de tous. Puisse la publication de ce cahier inciter les communes, nos partenaires outre-frontière, les acteurs de la société civile et nos concitoyens à apporter leurs réflexions et leurs forces de proposition à l'aménagement du territoire genevois qui se redessine aujourd'hui.

*Philippe JOYE*  
*Conseiller d'Etat*

*chargé du département des travaux publics et de l'énergie*

**PRÉFACE**

<b>Aménager l'aménagement</b>	<b>5</b>
de M. Philippe JOYE, Conseiller d'Etat chargé du département des travaux publics et de l'énergie	

**INTRODUCTION****La limitation de l'espace, une tradition 9**

• Exiguïté et prospérité :	
la nécessité de l'aménagement	9
• L'aménagement d'un petit territoire	10
• Communiquer	11

**CONTEXTE ET HISTOIRE****Le territoire cantonal 13**

• Un pôle urbain fixe, un pays à géométrie variable	13
- Avant le canton	14
- 1816 : la frontière politique	14
- 1860 : les zones franches, une frontière économique	14
• Deux grandes périodes d'expansion urbaine	15
- Au XIXe siècle : démolition des fortifications	16
- L'intermède de l'entre-deux-guerres	17
- Après 1950 : le boom économique	18
- Une forte croissance	18
• L'après-croissance : gérer les conséquences	20
- Un changement d'échelle	21

**LES POUVOIRS****Normes et institutions de l'aménagement 23**

• Institutions de l'aménagement	23
- La Confédération	23
- Le Canton	24
- La Commune	26
- Le Citoyen	27
• Principales lois de l'aménagement	28
- Principales lois fédérales	29
- Principales lois cantonales	30

• Organisation administrative : l'aménagement au département des travaux publics et de l'énergie	33
- Divisions	33
- Services	33
- Commissions consultatives	33

**MISE EN OEUVRE****Documents et procédures d'aménagement 35**

• Le plan directeur cantonal	35
- Meilleure utilisation des zones à bâtir	35
- Plurifonctionnalité de la zone agricole	36
- Une nouvelle politique des transports urbains	37
- Protection des sites naturels et bâtis	38
- Un plan actuellement en réexamen	38
• Plans d'affectation du sol	39
- Plan des zones	39
- Plan d'utilisation du sol	43
- Plan localisé de quartier	43
- Plan et règlement directeur en zone de développement industriel	46
- Plan de site	47
- Plan d'alignement	48
- Règlement spécial	48
• Plans directeurs communaux	49

**PERSPECTIVES****Nouveaux défis de l'aménagement 50**

• Les limites de l'insularité	51
• Un modèle d'organisation du territoire : le «réseau des villes»	51
• Les qualités des villes en réseau	52
• Pour un aménagement à géométrie variable	52
• Les enjeux de l'aménagement	52

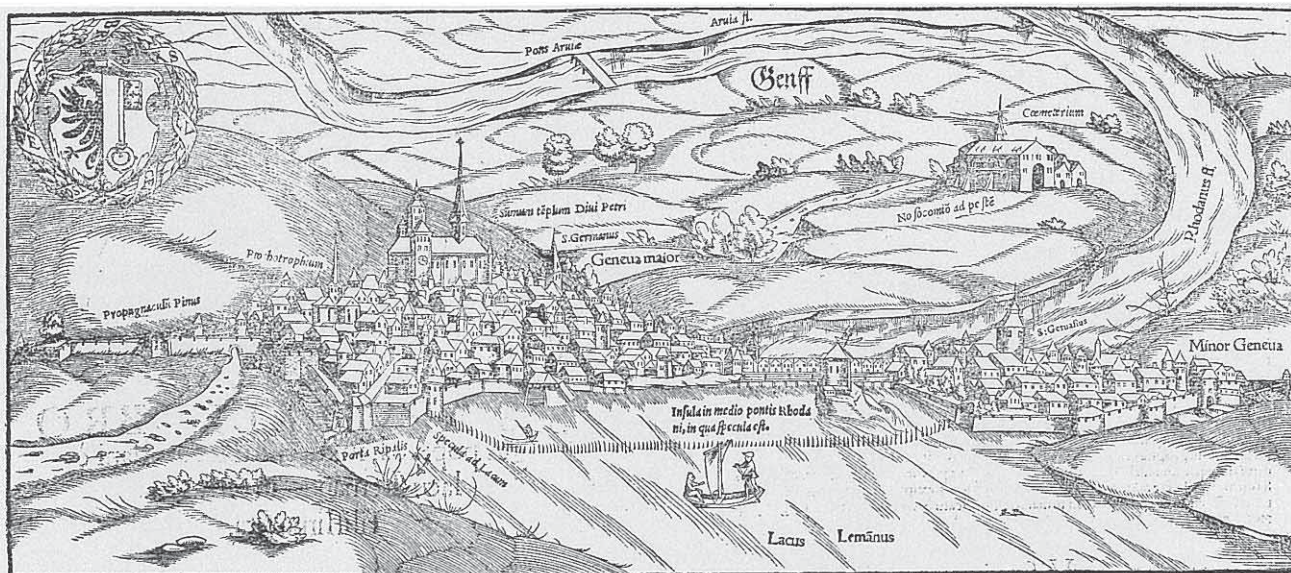
Publications du département des travaux publics et de l'énergie concernant l'aménagement du territoire	54
---	----

Crédits photographiques	54
-------------------------	----





# LA LIMITATION DE L'ESPACE, UNE TRADITION



H. R. Manuel Deutsch - *Vue de Genève, 1548* (gravure sur bois.  
Extr. de Sébastien Münster, *Cosmographie Universalis*, édition de 1550).

**L'apparition en Suisse** d'une législation fédérale sur l'aménagement du territoire date seulement d'une quinzaine d'années. Le 22 juin 1979, l'adoption de la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)* consacrait une prise de conscience générale de l'exiguïté du territoire national et des risques de dégradation des paysages. Le canton de Genève n'avait pas attendu cette date pour développer le domaine de l'aménagement : l'étroitesse du territoire cantonal et l'intensité de son utilisation ont conduit à mettre en place très tôt les règles et les instruments d'une planification spatiale.

## Exiguïté et prospérité : la nécessité de l'aménagement

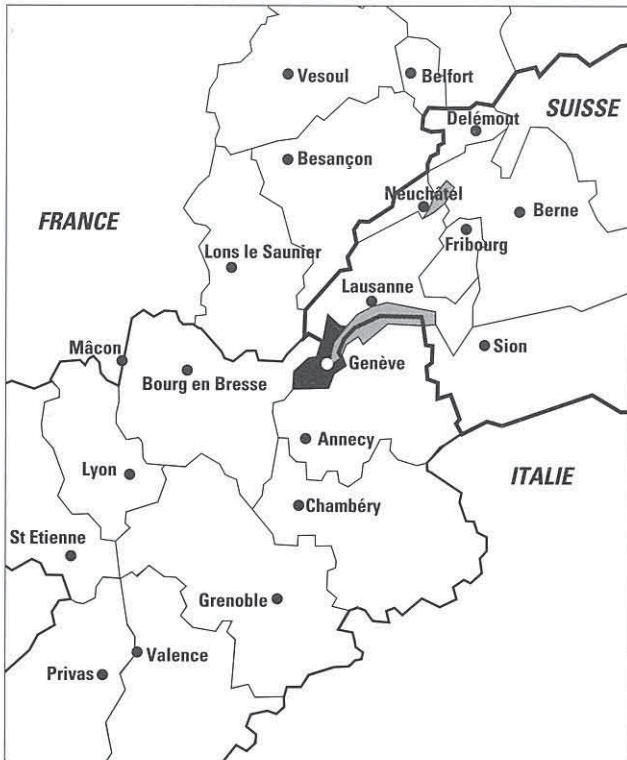
A Genève, il y a des siècles que l'espace est rare et que l'on veille à l'utiliser à bon escient. Après la Réforme (1536), la «Rome protestante» fut une ville assiégée, entourée d'un arrière-pays instable, périodiquement occupé par des armées hostiles et accueillant des flots de réfugiés, entassés dans des immeubles de plus en plus hauts. Au début du XIXe siècle, la définition de l'étroit territoire cantonal stabilisa la campagne genevoise, mais

ne libéra pas du souci d'économiser l'espace. A la fin du XIXe siècle, la ville débordait ses anciennes murailles et l'on se préoccupait d'en maîtriser l'expansion. La première *loi sur les monuments et la protection des sites* fut créée le 19 juin 1920 et le 9 mars 1929, la *loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers* régissait les voiries publiques des nouveaux quartiers : les instruments et procédures alors mis en place sont, aux appellations près, toujours valables aujourd'hui.

Avec le boom de l'après-guerre, les 282 km<sup>2</sup> du territoire cantonal furent sollicités par une extraordinaire vitalité économique. Les lois genevoises sur les zones de développement attribuèrent aux autorités cantonales des pouvoirs étendus pour l'urbanisation de vastes secteurs, répondant aux formidables besoins d'alors en logements et en équipements. Aujourd'hui encore, ces lois sont considérées comme très progressistes.

L'espace n'en restait pas moins rare et cher. Genève connut plus tôt et plus fortement qu'ailleurs le phénomène des démolitions et transformations d'immeubles de logements et son corollaire, l'éviction d'habitants hors du centre-ville. Le Canton fut le premier en Suisse à se doter





*Le canton de Genève, un petit territoire charnière entre la Suisse et la France - Position par rapport aux cantons romands, aux départements français limitrophes et à la région Rhône-Alpes.*

de lois de protection de l'habitat<sup>1</sup> et joua un rôle pilote dans la recherche et l'application des méthodes de rénovation.

Si l'aménagement genevois a pu présenter une «avance» sur le reste de la Suisse, c'est que les problèmes y sont apparus plus rapidement et sous une forme plus critique : l'exiguïté du territoire et l'intensité des activités économiques ont exacerbé les conflits d'affectation qui ont réclamé, très tôt par rapport aux autres concentrations urbaines suisses, un arbitrage ferme des pouvoirs publics.

## L'aménagement d'un petit territoire

L'aménagement du territoire genevois dépend étroitement des contraintes géopolitiques locales. L'horizon est sévèrement limité par la frontière. Entouré par la France sur 103 kilomètres et relié à la Suisse par seulement 4,5 kilomètres de frontière commune avec le canton de Vaud, le canton du bout du lac n'a pas d'arrière-pays : la «région genevoise» est intercantonale et transfrontalière et se caractérise par de profondes disparités politiques et institutionnelles<sup>2</sup>. Or, à l'intérieur de l'étroit territoire cantonal, la compétition pour l'espace est très vive et les conflits tendent à se multiplier pour le moindre projet : des efforts croissants sont consacrés à l'arbitrage d'opérations de petite taille, rendues très complexes par la multiplicité des intérêts en présence.

A mi-chemin entre «ménage» et «management», «l'aménagement» genevois s'est beaucoup occupé de questions d'affectations locales. Renonçant par nécessité aux plans trop vastes ou aux prospectives trop lointaines, il se caractérise par un pragmatisme certain, une volonté de rester proche des situations et des acteurs réels.

La principale institution de l'aménagement du territoire est le département des travaux publics et de l'énergie, responsable de la planification spatiale, des équipements publics, du contrôle des constructions et de la politique de l'énergie. «L'aménagement» est l'ensemble des services chargés d'établir les études, de gérer les procédures, de conserver les documents de référence et d'assurer la coordination avec les autres institutions. Car par tradition, certains aspects de la gestion territoriale appartiennent à d'autres départements cantonaux, responsables notamment des transports aériens et ferroviaires, de la circulation et des transports publics, des aides au logement, de l'espace agricole et forestier, des relations avec les communes et des affaires régionales.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> La *Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitations (LDTR)*, du 26 juin 1983, impose le maintien de tous les immeubles d'habitation existants dans leur affectation aux logements répondant, par leurs loyers, au besoin prépondérant de la population.

<sup>2</sup> L'aménagement régional genevois ne peut être qu'intercantonal (canton de Vaud) et transfrontalier (départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie). Des efforts de concertation sont engagés pour surmonter les disparités politiques, institutionnelles et réglementaires.

<sup>3</sup> Voir plus loin, institutions cantonales pp. 24-25.

## Communiquer

Embryonnaire pendant l'entre-deux-guerres, l'aménagement du territoire s'est beaucoup développé pendant les années soixante à quatre-vingts. Il englobe aujourd'hui un vaste ensemble de lois, de documents et de procédures nés dans des circonstances diverses. En outre, le récent développement de la législation fédérale a obligé à adapter la terminologie, ce qui n'a pas simplifié l'approche d'un domaine pouvant à bon droit paraître ésotérique au public, qui n'en connaît souvent que les «cas difficiles» présentés dans les médias.

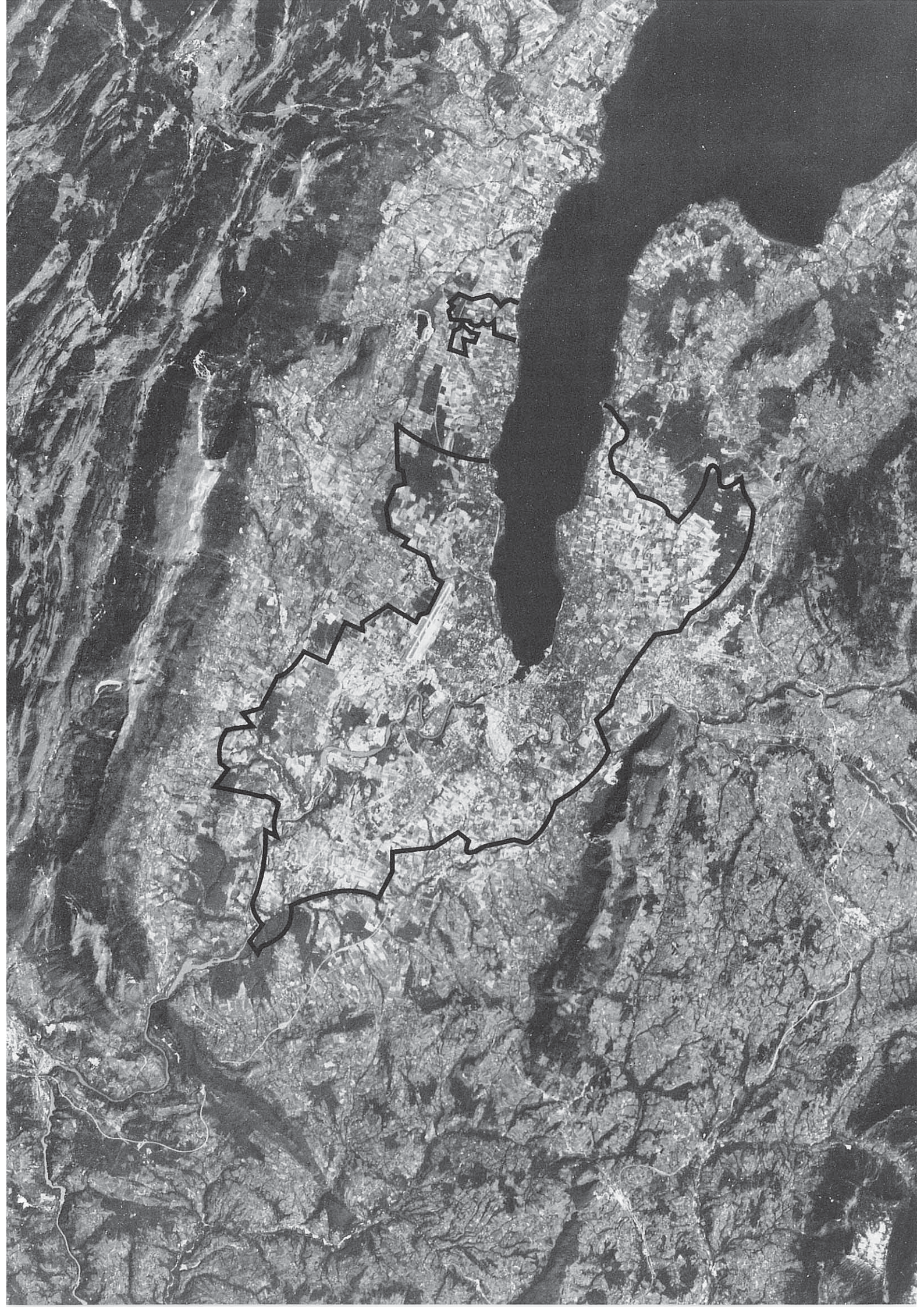
En rassemblant les principales données historiques, lois et procédures en vigueur, ce *Cahier* vise d'abord à élargir la communication locale sur l'aménagement du territoire, tel qu'il s'est mis en place à Genève au fil des décennies. Il a aussi pour but la communication extérieure : étant donné l'expansion de l'agglomération au-delà de la frontière et la multiplication des échanges de savoir-faire entre planificateurs de divers pays, il était indispensable de

disposer d'un document de référence général, présentant les spécificités de l'aménagement genevois.

Le domaine peut se définir par trois éléments : un territoire à gérer, des lois à appliquer, des documents et des procédures à mettre en oeuvre. La première partie de ce *Cahier* présente le territoire cantonal en évoquant les grandes dates de son histoire. La seconde partie présente les lois et les institutions qui fondent les pratiques de l'aménagement. La troisième partie est consacrée aux principaux documents d'aménagement et aux procédures de validation et d'application.

Mais bien sûr, l'aménagement évolue. Présentant l'état transitoire de réflexions qui se poursuivent, le *Cahier* se conclut sur la perspective actuelle d'un élargissement des concepts de l'aménagement genevois, qui permettra de l'inscrire plus fermement dans le contexte national et transfrontalier.







## LE TERRITOIRE CANTONAL

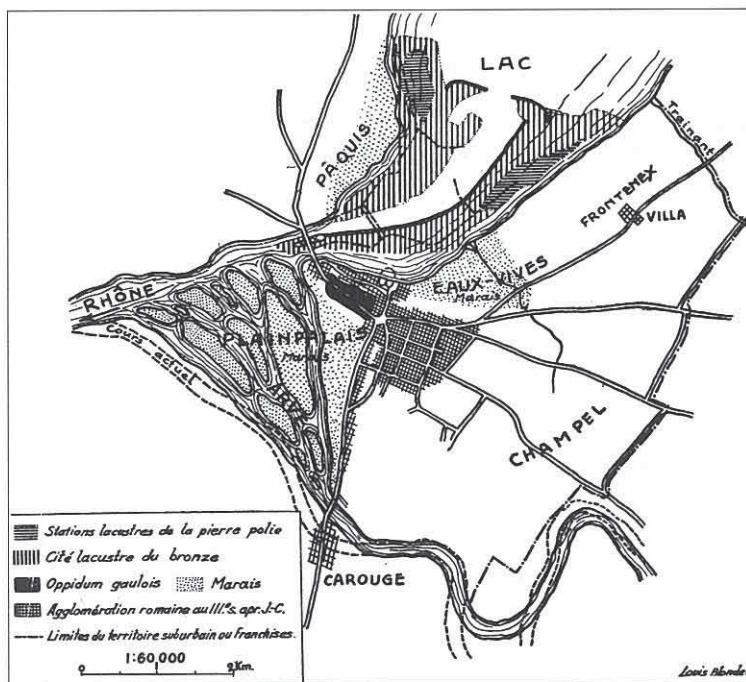
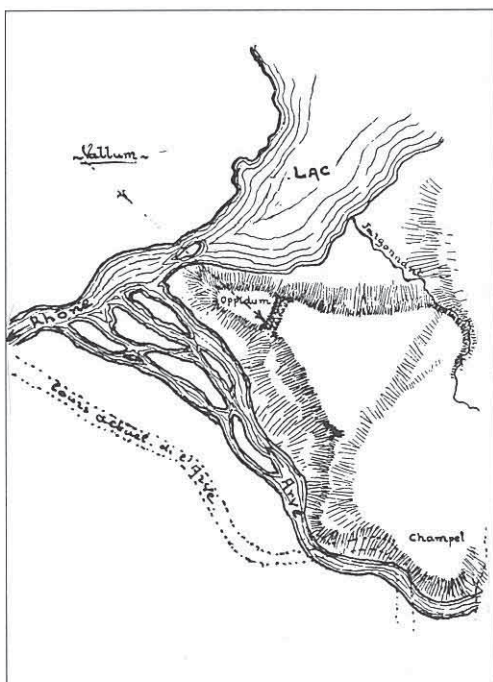
**L'aménagement genevois** gère un territoire urbain entouré d'une « campagne » protégée, mais coupé de son arrière-pays par la frontière politique : il est adapté à la gestion d'un espace limité, entièrement transformé par l'occupation humaine, qu'il s'agit d'affecter au meilleur usage possible compte tenu des nombreux intérêts en présence. A Genève, l'espace cantonal n'est jamais « vierge », mais toujours déjà structuré, modelé, habité, porteur de plusieurs strates successives de l'histoire locale et résultat de compromis souvent subtils entre ses divers occupants : tout aménagement est un « réaménagement » d'une situation antérieure, il est surdéterminé par les contraintes du présent et du passé.

C'est pourquoi la meilleure façon de présenter le territoire cantonal est d'évoquer son histoire : l'origine des limites politiques, les moments d'émergence des différentes lois sur l'aménagement, les grandes périodes d'expansion urbaine ne sont pas un passé périmé, mais un héritage d'actualité, contraignant pour le présent, dont il s'agit de tirer le meilleur parti pour les besoins du jour.

### Un pôle urbain fixe, un pays à géométrie variable

Genève doit son existence à la géographie. Le lac Léman a toujours constitué un obstacle aux déplacements humains: dès la préhistoire, une concentration humaine s'établit sur la colline fortifiée dominant les premiers ponts sur le Rhône et l'Arve. Par la suite, la ville ne quittera jamais cette position avantageuse, valorisée au fil des siècles par les routes commerciales, les stratégies militaires, puis le tourisme international. Ville sur l'eau constamment recommencée sur le même site, Genève présente une remarquable continuité historique.

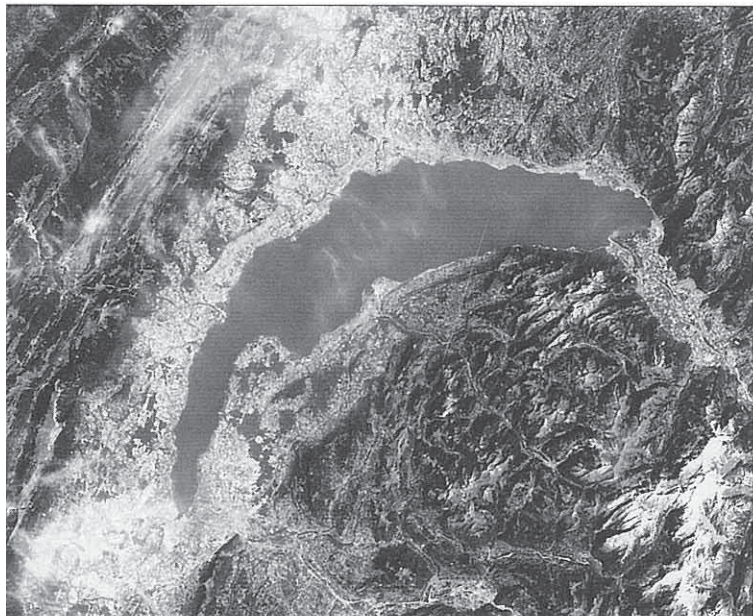
En revanche, autour de ce pôle central du pont sur le Rhône, la « région genevoise » est à géométrie variable. Jusqu'au XIXe siècle et la délimitation politique du territoire cantonal, Genève n'est pas un « pays » aux frontières stables, mais une aire d'attraction autour de la ville, d'extension variable selon les points de vue et les moments de l'histoire.



Situation topographique du premier refuge devenu ensuite l'oppidum (à gauche). Extensions de Genève de l'époque lacustre à la fin du IIIe siècle après J.-C. (à droite) (extraits de Louis Blondel, « Le développement urbain de Genève à travers les siècles », Cahiers de préhistoire et d'archéologie III, Genève-Nyon, 1946. pp. 14 et 21).

Page gauche : le canton de Genève, image du satellite Spot, CNES 1992.





Région lémanique, image du satellite SPOT, du 6 septembre 1987.

### ■ Avant le Canton

Genève perdit le contrôle de son bassin géographique au XVI<sup>e</sup> siècle, au moment où elle devint la «Rome protestante» : comme si, pour devenir «ville internationale», il lui avait fallu perdre sa région. La Réforme et la protection des murailles attirèrent de nombreux réfugiés, souvent en transit, logés tant bien que mal dans un tissu urbain très dense, aux immeubles plusieurs fois surélevés pour parer à une crise endémique du logement. Hors les murs, la campagne était l'enjeu de luttes périodiques impliquant alliés bernois et adversaires français et savoyards, les intervalles entre épisodes militaires ne laissant pas le loisir de construire un véritable «pays».

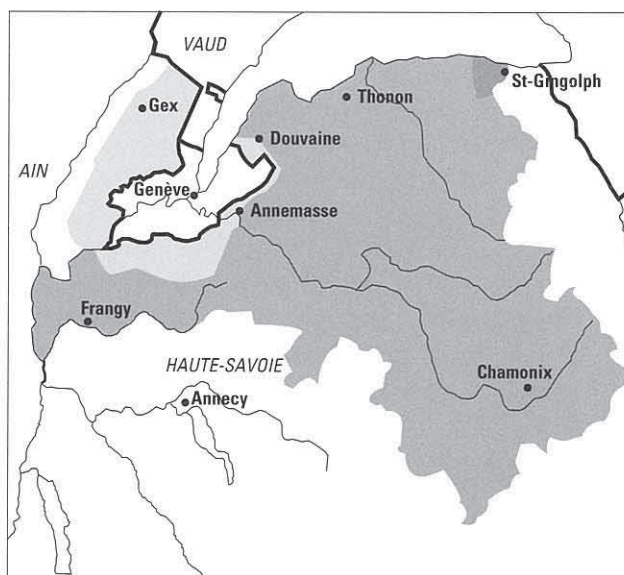
### ■ 1816 : la frontière politique

Pendant l'occupation française (1798-1814), Genève fut instituée préfecture d'un vaste «département du Léman», réunissant en une seule entité le Pays de Gex, la rive gauche du lac jusqu'à Evian et les vallées alpines jusqu'à Chamonix. Le territoire politique de Genève, devenu

canton Suisse, fut fixé à la Restauration en 1816. Le tracé de la frontière résulta d'une âpre négociation entre la Suisse et les Puissances européennes : ce fut un «isobare politique»<sup>1</sup>, compromis entre le désir d'indépendance de Genève et les prétentions territoriales de ses puissants voisins. Bien que la frontière suive le fil de grands et petits cours d'eau, le territoire cantonal est bien plus étroit que les limites naturelles du bassin genevois, nettement cadré par les monts du Jura, du Salève et des Voirons.

### ■ 1860 : les zones franches, une frontière économique

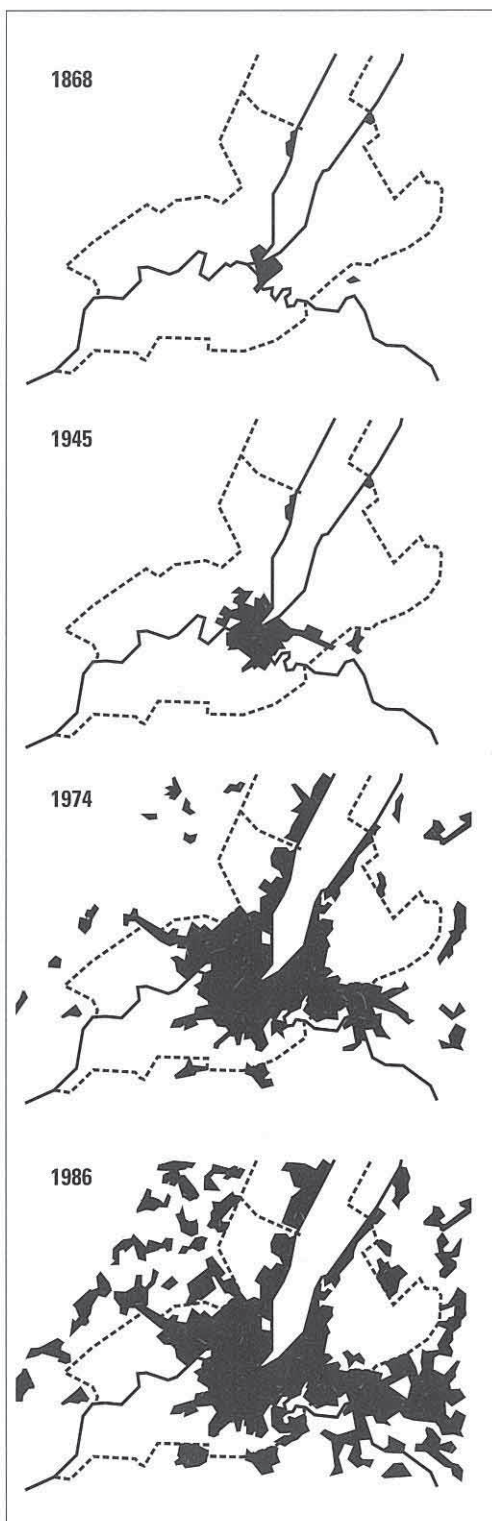
En 1860, au moment de l'annexion de la Savoie par la France, le Canton sentit son indépendance menacée. D'entente avec les grandes puissances, des «zones franches» furent instituées afin de le doter d'un arrière-pays économique. Ces «zones», repoussant les barrières douanières avec la France loin de la frontière cantonale, furent plusieurs fois renégociées. Toujours en place aujourd'hui, elles ont pratiquement perdu leur fonction économique.



Les zones franches dans la région genevoise (1814, 1815, 1823, 1860-1919) - Source : Encyclopédie de Genève, volume 1, 1982, p. 111

<sup>1</sup> Expression de Jacques Ancel citée par Paul Guichonnet, «L'établissement des frontières modernes», in *Encyclopédie de Genève*, 1. Le pays de Genève, 1982, p. 108.





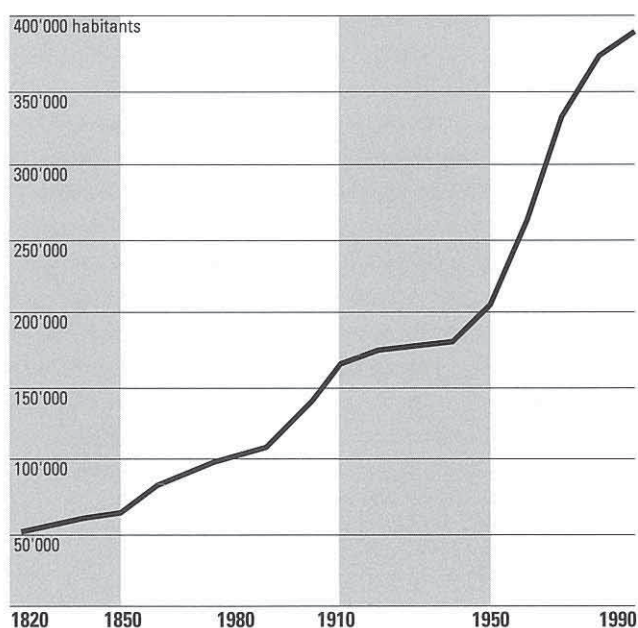
Territoire urbain de 1868 à 1986 (source : Charles Hussy, Atlas du bassin genevois et de la région lémanique, Encyclopédie de Genève, 1991, pp. 28-29)

## Deux grandes périodes d'expansion urbaine

Genève est une ville avant d'être un «pays». Le contraste entre un pôle urbain à forte identité et un arrière-pays mal délimité se retrouve dans l'histoire de l'aménagement. Longtemps consacrée exclusivement à l'espace urbain, la démarche de planification n'a été élargie que tardivement à la totalité du territoire cantonal : c'est seulement le 19 décembre 1952 que fut créée la «zone agricole», protégeant l'affectation d'un territoire jusqu'alors utilisable également pour le logement individuel.

Le territoire urbain a connu deux grandes périodes d'expansion, séparées par un siècle d'écart :

- au milieu du XIXe siècle, la démolition des fortifications permet à la ville de déborder de son étroite enceinte ; cette première vague d'urbanisation se poursuit jusqu'à la Première Guerre mondiale ;
- au milieu du XXe siècle, le boom économique de l'après-guerre suscita un nouvel essor de la construction, dont résulte l'agglomération actuelle : le territoire urbain ne se limite plus à un îlot bâti entouré de campagne, mais forme une agglomération compacte dont certaines parties s'étendent au-delà de la frontière.



Population cantonale depuis la création du canton : deux grandes périodes d'expansion au XIXe siècle et après la dernière guerre. Source : statistique cantonale.



## ■ Au XIXe siècle : la démolition des fortifications

D'importants travaux d'équipement étaient engagés au début du XIXe siècle, notamment sous l'impulsion de l'ingénieur cantonal Guillaume-Henri Dufour<sup>1</sup> (quais, ponts, adduction d'eau, assainissement, parcs et promenades, quartier des Bergues, rue de la Corratierie, etc.). Mais Genève restait confinée à l'intérieur des remparts. La décision de démolir les fortifications fut prise après la révolution radicale de 1846 : en 1849, la Genève moderne de James Fazy abandonnait toute défense militaire et consacrait les terrains libérés à la construction de nouveaux quartiers. De 1850 à 1880, le Ring genevois, dit aujourd'hui «ceinture fazyste», s'urbanisa progressivement en tache d'huile autour de la vieille-ville et de Saint-Gervais, sur la base de plans d'aménagement et de cahiers des charges établis par l'Etat. La Ville et l'Etat lotissaient les terrains sur lesquels construisaient des opérateurs privés.



Genève en 1838, avant la démolition des fortifications (extrait de la carte Dufour publiée en 1842, sur des relevés de 1837 et 1838).

Ces travaux ouvrirent une période de prospérité et d'essor démographique qui dura jusqu'à la guerre de 1914-1918. L'ancienne Genève, petite cité de Dieu entourée d'ennemis et blottie dans ses remparts, devint une grande ville «ouverte». Les nouveaux quartiers aux larges avenues et aux façades régulières accueillirent des équipements modernes, permettant à Genève de figurer en excellente place dans le concert des métropoles européennes (gares, musées, théâtres, bibliothèques, université, écoles, grands hôtels, jardins publics, etc.).

A la fin du XIXe siècle, le développement des moyens de transport ouvrit le reste du territoire cantonal à l'urbanisation. En vingt ans (1887-1907), Genève s'équipa d'un réseau de tramways de 132 kilomètres qui poussait ses ramifications jusqu'en France voisine. Dans plusieurs communes de grande banlieue, ainsi rapprochées du centre-ville<sup>2</sup>, des quartiers de villas essaimèrent, gagnant sur les terres agricoles.



La «ceinture fazyste» de Genève, édifiée dans la seconde moitié du XIXe siècle et au début du XXe siècle sur l'emprise des anciennes fortifications (source département des travaux publics et de l'énergie)

1 Guillaume-Henri Dufour (1787-1875) est le Genevois le plus populaire de l'histoire suisse. Ingénieur formé à l'école polytechnique de Paris, il fut l'un des créateurs de la Genève moderne, avec notamment le paysage de la rade et des quais sur le Rhône. Cartographe, il a joué un rôle déterminant dans la topographie nationale. Homme de science au service de causes généreuses, il fut l'un des fondateurs de la Croix-Rouge. Militaire, le général Dufour conclut la guerre du Sonderbund sans effusion de sang.

2 Le mouvement est très sensible dans les communes de Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg, Thônex, Lancy, Meyrin, Plan-les-Ouates, Vernier et Veyrier.



## ■ L'intermède de l'entre-deux-guerres

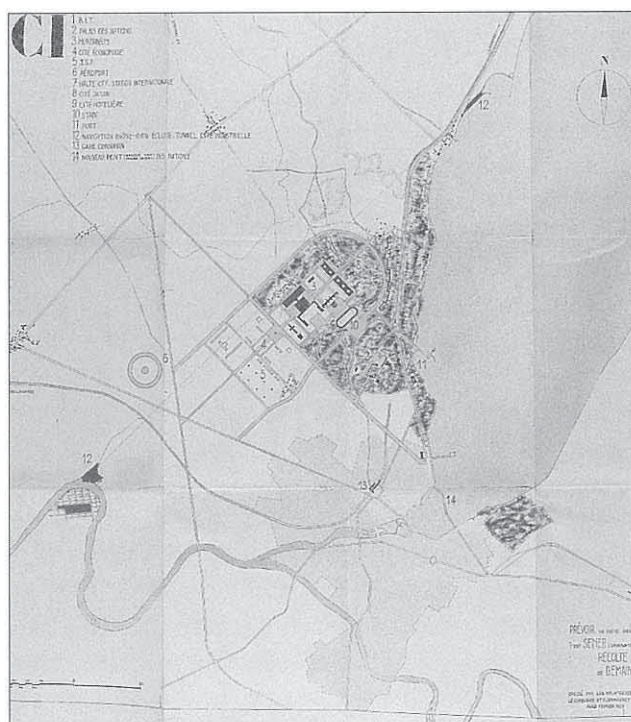
La croissance marqua le pas en 1918, suivie d'une période de marasme qui dura jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale. Pendant cette pause, le canton confirma sa vocation internationale et se dota d'institutions d'aménagement.

En 1920, le choix de Genève comme siège de la Société des Nations (ancêtre de l'ONU) consacrait avec éclat un profil de « capitale mondiale » déjà bien établi sur les plans économique (banques), touristique (hôtels) et institutionnel (Croix-Rouge, Bureau international du travail, etc.).

Corrélativement, les autorités genevoises s'employèrent à renforcer les équipements et les instruments de planification. En 1920, un premier aéroport fut mis en service à Cointrin, à 6 kilomètres du centre-ville. La même année, le Canton créait un « bureau du plan d'extension » dirigé par

l'architecte Camille Martin, qui pilota notamment l'urbanisation de la rive droite et le développement du secteur des organisations internationales. Le 9 mars 1929, deux lois renforçaient le régime des zones de construction<sup>1</sup> et le contrôle des pouvoirs publics sur les nouveaux quartiers<sup>2</sup>. En 1931, la fusion de l'ancienne Ville de Genève et de trois communes suburbaines (Eaux-Vives, Petit-Saconnex et Plainpalais) coïncidait avec une importante réforme administrative attribuant les principales prérogatives d'aménagement aux autorités cantonales.

Mais la conjoncture de l'entre-deux-guerres n'était pas favorable aux réalisations<sup>3</sup>. Si les projets, les concours, les débats et les expositions d'urbanisme abondaient, sous l'impulsion d'urbanistes comme Le Corbusier ou Maurice Braillard, l'activité immobilière se limita à la densification de terrains restés libres en ville et à une multiplication de villas dans les communes périphériques.



Le Corbusier et Pierre Jeanneret, plan de la Cité internationale, février 1929 (plan colorié, BIT, archives Otlet).



Maurice Braillard, plan directeur de Genève, 1935 (archives Fondation Braillard).

1 Loi sur les constructions et installations diverses, du 9 mars 1929.

2 Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929.

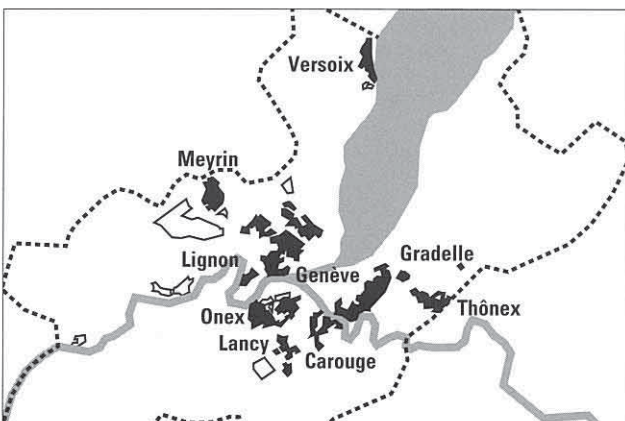
3 Entre 1920 et 1941, la population cantonale est restée grossièrement stable (de 171'000 à 174'900 habitants).



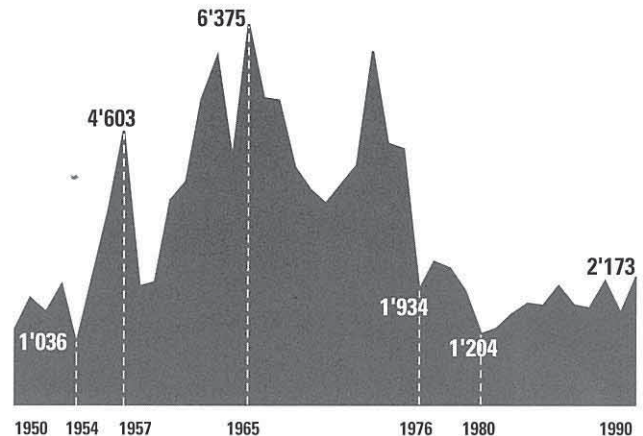
## ■ Après 1950 : le boom économique

Après la guerre, la croissance reprit à Genève plus tôt et plus fortement que dans le reste de la Suisse. L'Organisation des Nations Unies (ONU) avait succédé à la Société des Nations et les organisations internationales se multipliaient. L'industrie et les services connaissaient un essor spectaculaire. Il fallait loger la population, qui augmentait à un rythme de 2% par an en moyenne.

Bien que préparé par diverses études, le développement surprit d'abord par son ampleur. Les lois, instruments et institutions de l'aménagement se mirent en place dans un contexte de crise aiguë du logement. Le 19 décembre 1952, le régime des zones fut complété par les notions de «zone agricole» et de «village»<sup>1</sup>. Le 29 juin 1957, la *loi sur l'expansion de l'agglomération urbaine genevoise*<sup>2</sup> créait la notion de «zone de développement», brisant l'étroit corset des zones à bâtir précédentes et attribuant à l'Etat des pouvoirs étendus sur l'urbanisation des nouveaux quartiers. Les premières zones de développement furent créées en périphérie immédiate de la ville. Elles furent vite suivies d'autres, plus éloignées du centre, entraînant l'urbanisation rapide de communes périphériques, sur des parcelles agricoles, des zones villas non bâties ou d'anciens domaines. Pour faciliter le développement industriel, l'on



Zones de développement 3 (en noir) et zones de développement industriel (cernées).



Nouveaux logements construits, par an, dans le canton, entre 1950 et 1990 (source : statistique cantonale).

instaura en 1958 la FIPA<sup>3</sup>, fondation de droit public chargée d'aménager, d'exploiter et de gérer d'amples zones industrielles, généralement en droit de superficie.

## ■ Une forte croissance

Au début des années soixante, tout était prêt pour le «grand boom» et la construction passa à un rythme de croisière d'environ 5'000 logements neufs par an, qui devait durer une quinzaine d'années. Pendant ces années intenses, le canton changea de visage. Les logements sociaux des «cités satellites» d'Onex, de Meyrin et du Lignon furent construits en un temps record. Une autoroute relia Genève au canton de Vaud voisin et au reste de la Suisse. La piste de Cointrin s'agrandit et le nouvel aéroport fut inauguré en 1968. Les équipements modernes se multiplièrent (stations d'épuration, traitement des déchets, sports, santé, université, écoles, etc.).

Le développement fut planifié et coordonné par une Commission d'urbanisme fort active, créée en 1961<sup>4</sup> et équipée d'un important bureau d'études. En 1966, son premier rapport d'activités constituait un véritable plan directeur abordant tous les aspects du développement à

1 En application d'une *Loi fédérale pour le maintien de la propriété foncière rurale*, du 12 juin 1951.

2 Adoptée par le Grand Conseil le 22 juin 1957. Devient *Loi sur le développement de l'agglomération urbaine* le 12 décembre 1964, puis *Loi générale sur les zones de développement* le 19 mai 1978.

3 Fondation des terrains industriels de la Praille et des Acacias, instituée par la loi du 28 juin 1958.

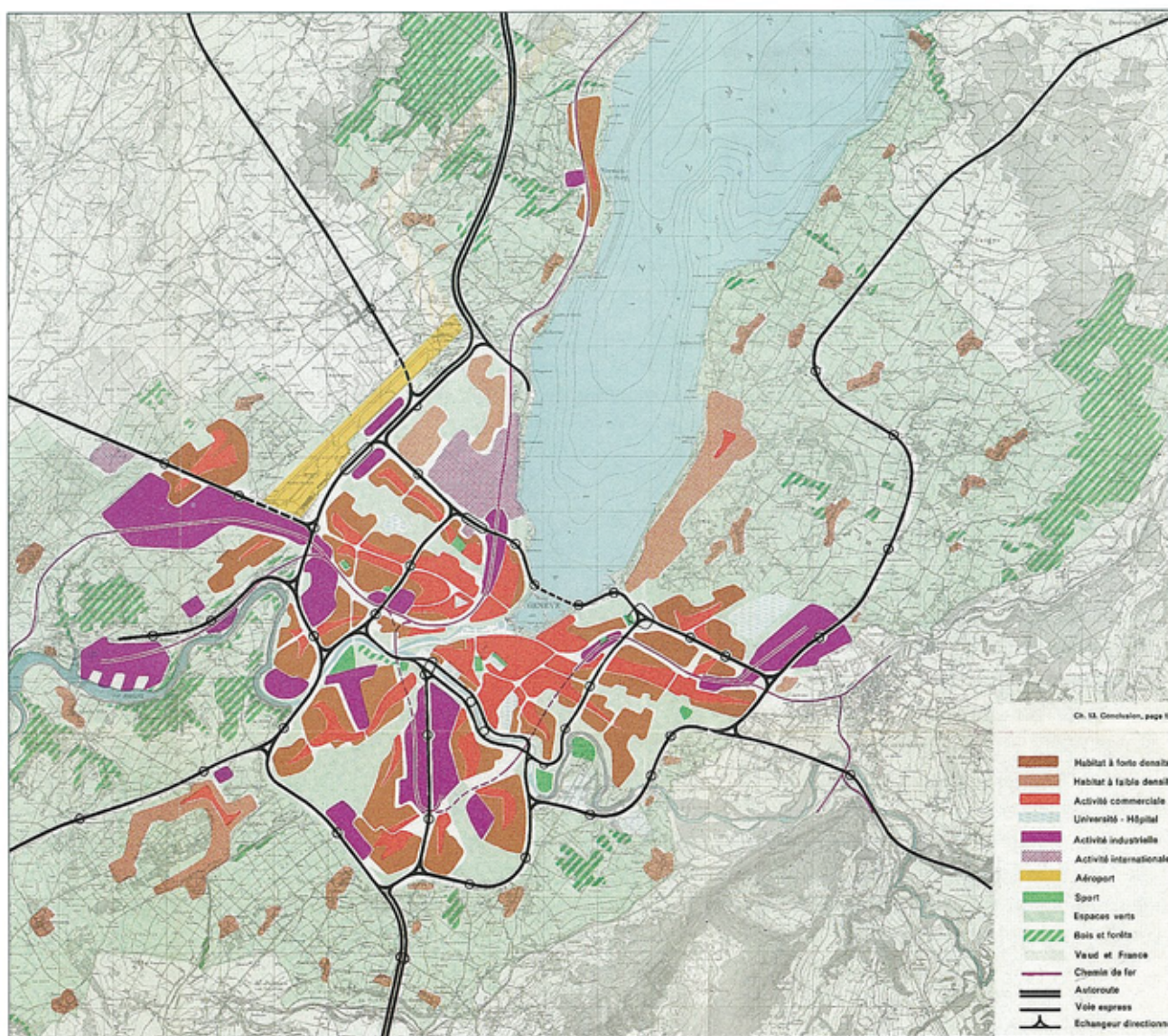
4 Instituée par la loi du 24 février 1961.



court et moyen terme : les équipements, les transports, les secteurs à urbaniser étaient dimensionnés sur l'hypothèse d'une Genève de 800'000 habitants à l'horizon 2015.

Au chapitre des grands travaux, la période se conclut sur une impressionnante série d'inaugurations. Parmi les organisations internationales, mentionnons l'extension du Palais des Nations (1972), le centre international de conférences (CIG, 1973), le nouveau bâtiment du Bureau international du travail (1974), celui de l'Organisation

mondiale de la propriété intellectuelle (1978). Une réalisation tardive, mais significative, est la construction du nouveau palais des expositions (Palexpo), inauguré en 1983, remplaçant l'ancien palais des expositions situé au centre-ville : c'est la naissance du premier grand pôle périphérique de l'agglomération, desservi par un aéroport international agrandi, par l'autoroute et bientôt par le chemin de fer. Enfin en 1993, l'ouverture de l'autoroute de contournement complétait un réseau européen Nord-Sud désormais continu.



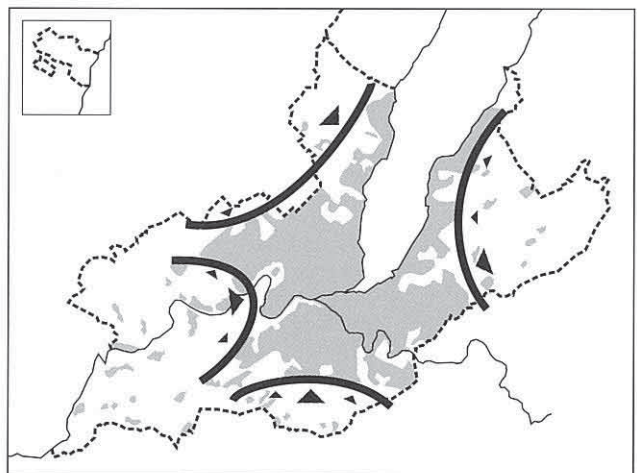
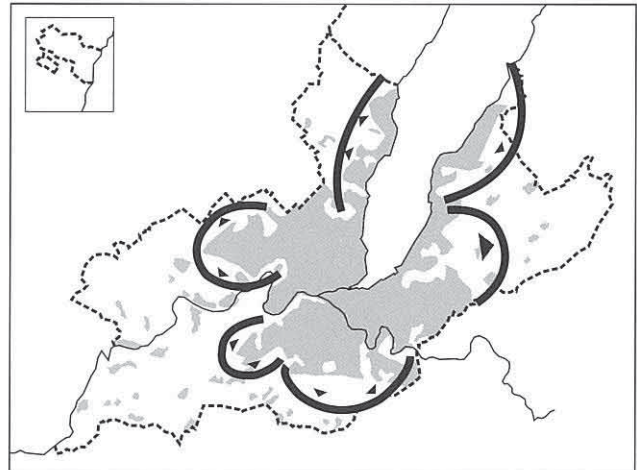
Commission d'urbanisme, extrait du plan directeur genevois, 1966.



## L'après-croissance : gérer les conséquences

Le volume de constructions chuta durablement en 1974, au moment de la crise dite «pétrolière». Parallèlement, l'aménagement changeait de perspective. Il ne s'agissait plus de promouvoir le développement, mais d'en corriger certains effets imprévus. Le formidable bouleversement des années précédentes suscita trois puissantes réactions de l'opinion : contre les «cités périphériques», des mouvements de quartiers défendaient l'urbanité du centre-ville et luttèrent pour le maintien de logements à bas loyer ; contre une modernité triomphante, des associations fort actives militaient pour la protection du patrimoine architectural et la permanence du paysage urbain ; contre la fièvre des constructions (le «bétonnage»), des groupements de défense de la nature se mobilisèrent pour la préservation d'espaces verts. L'explosion immobilière des années soixante avait fait naître un désir d'immobilité.

Les problèmes se situèrent dès lors à un niveau d'aménagement «élémentaire» : c'est parcelle par parcelle, immeuble par immeuble, que se décidaient de proche en proche l'affectation et la qualité des quartiers. La planification à grands traits céda le pas à plusieurs politiques sectorielles opérant sur des populations d'immeubles et de parcelles, saisis à une échelle très fine. Le meilleur exemple est la politique de protection des immeubles de logements. Il fallait interrompre le grignotage progressif du parc des logements aux loyers accessibles à la majorité de la population, par démolition, reconversion en bureaux ou en appartements de luxe, facteurs d'instabilité démographique et sociale. En 1983, la *Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation*<sup>1</sup> posait qu'en principe, tout immeuble de logements était maintenu dans sa substance et son affectation. Agissant efficacement à l'échelle des immeubles, la loi a eu des effets urbanistiques majeurs : ainsi en dix ans, la Ville de Genève a regagné les habitants qu'elle avait perdus la décennie précédente et de nombreux immeubles de logements furent maintenus et rénovés, à des conditions acceptables pour les locataires.



*Plan directeur cantonal (1989) : concepts de base. L'option choisie était de refuser une extension des zones à bâtir (schéma du haut), mais de contenir l'urbanisation dans les limites des zones à bâtir existantes en préservant la zone agricole (schéma du bas).*

En 1966, on avait retenu l'hypothèse d'une densification rapide du canton, les équipements étant dimensionnés pour une population de 800'000 habitants. Cette hypothèse d'un développement intense à l'intérieur du canton a été démentie par les faits. D'une part, il n'y a plus la place pour une telle population : la consommation d'espace par habitant a connu une augmentation spectaculaire et la densification a touché ses limites. D'autre part, si la démographie plafonne, les emplois

<sup>1</sup> *Loi sur les démolitions, rénovations et transformations de maisons d'habitation*, du 26 juin 1983.

continuent de se multiplier à un rythme intense, suscitant des flux pendulaires toujours plus lourds entre un centre surchargé et de nouveaux quartiers d'habitation toujours plus éloignés, proliférant au-delà de la frontière. Difficultés d'équipements, nuisances urbaines, crise des transports, mais surtout débordement de la frontière cantonale : l'aménagement genevois ne peut plus traiter isolément les 380'000 habitants du canton, mais doit intégrer l'échelle plus vaste de l'agglomération urbaine (500'000 habitants), du bassin transfrontalier (620'000 habitants), voire de périmètres encore plus étendus comme la métropole lémanique (900'000 habitants), à l'échelle des petites métropoles européennes de 1 à 2 millions d'habitants.

### ■ Un changement d'échelle

En un siècle, l'urbanisation a changé d'échelle. Naguère enfermée dans ses remparts, hier noyau urbain dense entouré de campagne, Genève forme aujourd'hui une agglomération continue se prolongeant en France voisine et dans le canton de Vaud. Mais la coupure politique et institutionnelle de la frontière, à la fois cantonale et nationale, est un lourd handicap pour une gestion cohérente de cet ensemble urbain. En ce sens, le plan directeur cantonal de 1989 apparaît comme un document de transition, le dernier effort pour penser les équilibres démographiques, économiques, naturels et sociaux à l'échelle du canton.

Les interdépendances transfrontières sont de plus en plus étroites et les intérêts d'une coordination toujours plus évidents. Le grand défi de l'aménagement genevois est, aujourd'hui, de penser et d'organiser son intégration dans des ensembles plus vastes, en dépassant les difficiles problèmes de relations intercantionales et transfrontalières (transports, équipements, affectations, etc.) pour tirer le meilleur parti des atouts et des complémentarités de la région franco-valdo-genevoise.



*Principaux documents d'aménagement supra-communaux en place dans le bassin genevois transfrontalier : autour du « plan directeur cantonal » de Genève (en sombre), l'Agglomération annemassienne s'est dotée d'une « charte d'aménagement », le Canton de Saint-Julien d'une « étude directrice », tandis que le Pays de Gex étudie son « schéma directeur » ; au sud du canton, un « schéma d'aménagement du Genevois haut-savoyard » fait l'objet d'une étude préalable, dans le cadre du « schéma départemental d'aménagement de la Haute-Savoie » ; au nord, le « plan directeur régional du District de Nyon » s'inscrit dans le cadre du « plan directeur du Canton de Vaud » (source département des travaux publics et de l'énergie, direction de l'aménagement, Orientations pour l'aménagement du territoire franco-valdo-genevois, juillet 1993, p. 49)*







# NORMES ET INSTITUTIONS DE L'AMENAGEMENT

**L'aménagement du territoire** est l'effort réalisé par les pouvoirs publics dans le but d'orienter, coordonner et contrôler les affectations de l'espace. La base de cette action est un ensemble de normes juridiques et techniques, émanant d'institutions politiques et appliquées par des administrations dans le respect de l'intérêt général et des droits du citoyen.

## Confédération helvétique

### Législatif

- Conseil national (200 députés)
- Conseil des Etats (46 députés)

### Exécutif

Conseil fédéral (7 conseillers fédéraux)

### Administration

7 départements fédéraux (offices et services)

## Canton de Genève

### Législatif

Grand Conseil (100 députés)

### Exécutif

Conseil d'Etat (7 conseillers d'Etat)

### Administration

8 départements (directions et services)

## Communes genevoises

### Législatif

Conseil municipal

### Exécutif

Maire ou Conseil administratif

### Administration

Services municipaux

## Citoyens

## Institutions de l'aménagement

Les normes d'aménagement du territoire émanent de plusieurs sources, qui peuvent se regrouper en quatre niveaux institutionnels : la Confédération, le Canton, les Communes et les citoyens.

### ■ La Confédération

En Suisse, l'aménagement a longtemps été une prérogative des Cantons et des Communes. Chacun légiférait de son côté, au plus près des réalités locales, ce qui aboutissait à un ensemble fort hétérogène de lois et d'instruments très variables selon les territoires. L'intervention de la Confédération a longtemps été limitée à la protection des paysages et de la nature. Mais depuis le 22 juin 1979 et la *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)*, suivie le 7 octobre 1983 de la *Loi fédérale sur la protection de l'environnement*, l'aménagement du territoire fait l'objet d'une définition plus unifiée : les Cantons en conservent la responsabilité, mais tous se réfèrent désormais à un corps identique de lois-cadres fédérales, auxquelles ils ont adapté leur législation et leurs procédures spécifiques.



L'Assemblée fédérale à Berne

Les lois fédérales sont votées par les deux Chambres fédérales, le Conseil national (200 conseillers répartis en proportion de la population des cantons) et le Conseil des Etats (2 conseillers par canton, soit 46 députés). Elles sont présentées sur proposition de l'exécutif, le Conseil fédéral, composé de sept conseillers fédéraux dirigeant chacun un département.

◀ Page gauche - Genève, une ville au bord de l'eau. La frontière avec la France voisine (Pays de Gex) longe l'aéroport international (photo Swissair, 1993).





Au 2, rue de l'Hôtel-de-Ville : le siège central des autorités cantonales.

Les autorités fédérales ont pour interlocuteurs les Cantons, qui relaient l'application des lois fédérales auprès des Communes de leur territoire. L'aménagement du territoire dépend «d'offices» de l'administration fédérale répartis dans plusieurs départements. Notamment :

- **département fédéral de justice et police** : office fédéral de l'aménagement du territoire ;
- **département fédéral de l'intérieur** : office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage ;
- **département fédéral de l'économie publique** : office fédéral du logement ;
- **département fédéral des transports, des communications et de l'énergie** : offices fédéraux des transports, de l'économie des eaux, de l'énergie et des routes.

## ■ Le Canton

A Genève, les pouvoirs d'aménagement sont principalement concentrés au niveau du Canton : c'est un cas unique en Suisse, où ces pouvoirs appartiennent traditionnellement aux Communes. Cette singularité s'explique par l'histoire des institutions : à Genève, la commune n'est pas une tradition ancienne, mais une création de l'administration française pendant l'occupation (1798-1814). Elle s'explique aussi par la petite taille du canton, qui n'incite pas à démultiplier les échelons de responsabilité.

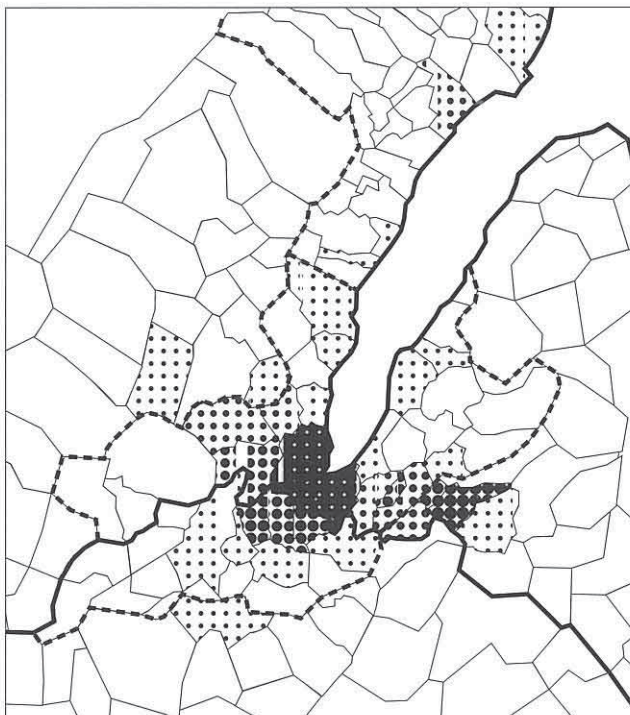
Les lois sont votées par le Grand Conseil (législatif) composé de 100 députés élus tous les quatre ans selon le système de la représentation proportionnelle. Elles sont en général proposées par l'exécutif, le Conseil d'Etat, composé de sept conseillers d'Etat élus tous les quatre ans selon le système majoritaire. Chaque conseiller d'Etat préside un département, l'un d'eux présidant en outre le département militaire.

L'application des lois cantonales est assurée par des directions et services administratifs répartis, comme dans l'administration fédérale, entre plusieurs départements. Outre le département militaire :

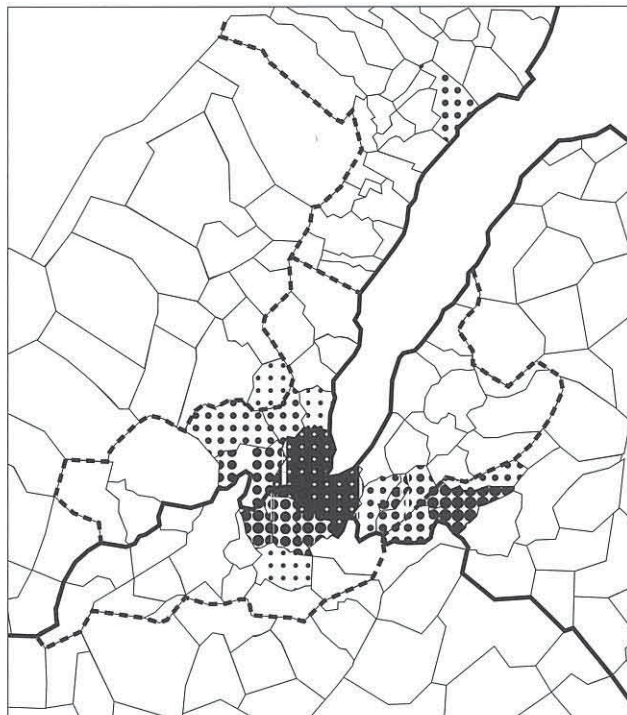
- **Le département des travaux publics et de l'énergie** est le centre de décision et de contrôle en matière d'aménagement. Cette responsabilité s'est ajoutée, à partir de 1920<sup>1</sup>, à ses missions traditionnelles de police des constructions, de direction des travaux publics et de génie civil (routes, équipements, etc.). Il est également responsable de «l'office cantonal de l'énergie» et de la surveillance des «services industriels», qui assurent l'approvisionnement en eau, gaz et électricité.
- **Le département de justice et police et des transports** assure la planification et la gestion des trafics individuels, par «l'office des transports et de la circulation». Les transports en commun dépendent de la régie autonome des «Transports publics genevois» (TPG), établissement de droit public sous surveillance du département. Les transports ferroviaires sont traités en relation avec les chemins de fer fédéraux (CFF).

<sup>1</sup> Création d'un «Bureau du plan d'extension» dirigé par l'architecte Camille Martin.





Population résidente (1990, statistique cantonale et INSEE) : de 110 (ville de Genève) à moins de 5 habitants à l'hectare (en blanc).



Emplois (1985 pour la Suisse, 1990 pour la France) : de 100 (ville de Genève) à moins de 5 emplois à l'hectare (en blanc).

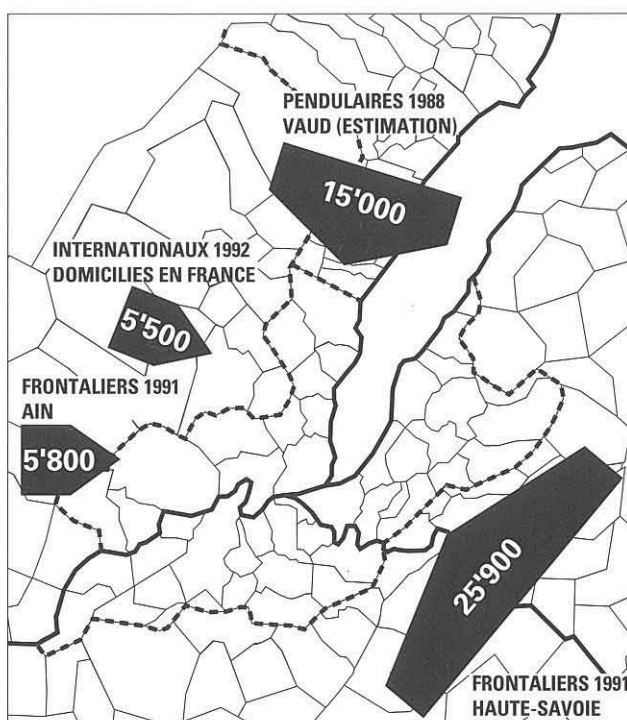
- **Le département de l'économie publique** s'occupe des secteurs de l'emploi, et notamment de l'agriculture. Il traite également des questions de transports aériens (aéroport de Genève).

- **Le département de l'intérieur, de l'environnement et des affaires régionales** est responsable de la «direction générale de l'environnement», regroupant le service de l'écotoxicologue cantonal et les services liés à la nature (forêts, faune), à l'eau, à la gestion des déchets et à l'assainissement. Il comprend le cadastre et le registre foncier, bases de tout aménagement, ainsi que la direction générale du logement. Il gère également les importants dossiers des affaires régionales, des questions européennes et de l'aide au développement.

- **Le département de l'action sociale et de la santé** a la charge des équipements sociaux, médicaux et sanitaires.

- **Le département des finances** gère la fiscalité et les services généraux du Canton.

- **Le département de l'instruction publique** centralise tous les niveaux de formation.



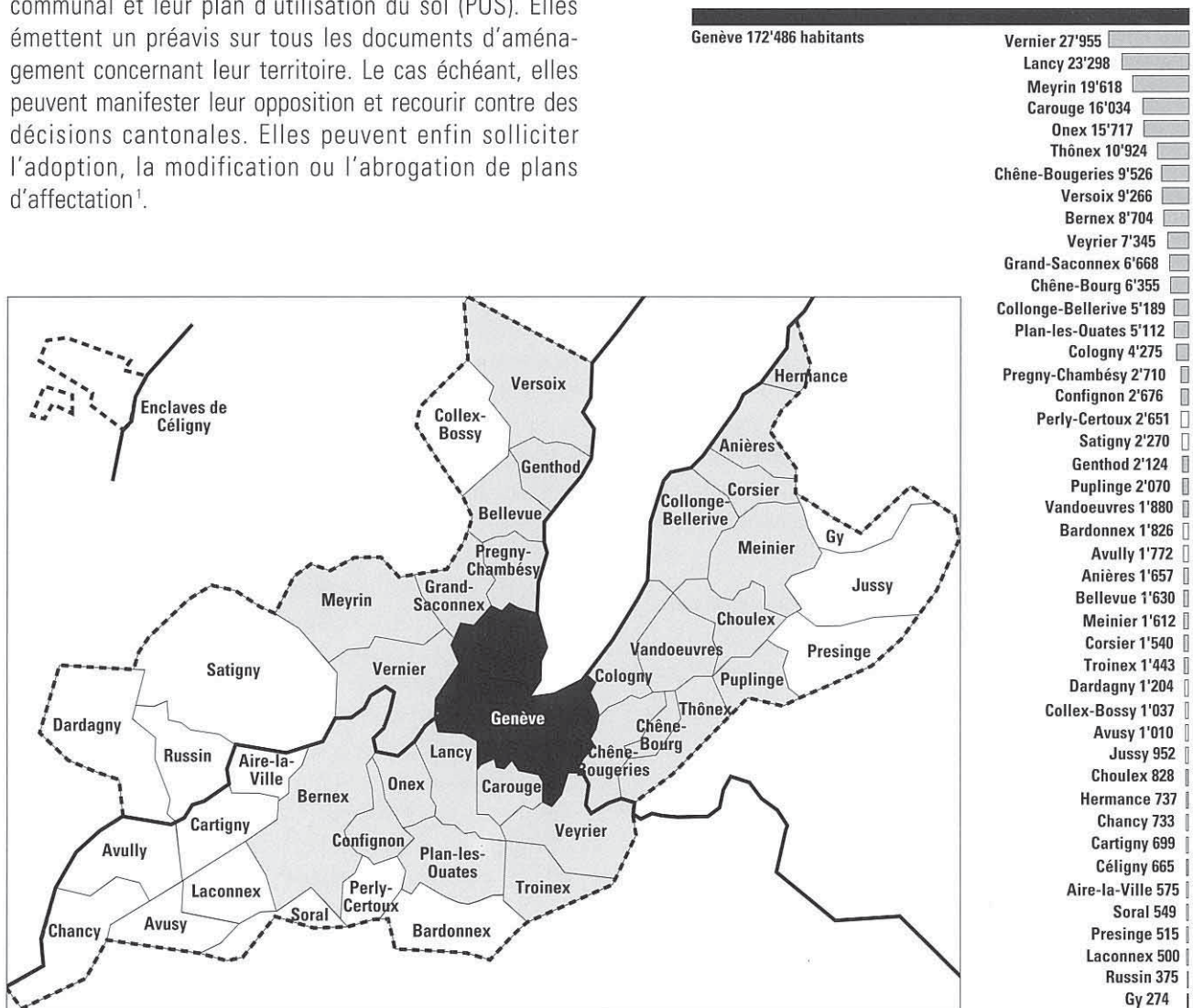
Déplacements pendulaires : au total, 52'200 navetteurs franchissent chaque jour la frontière cantonale (sources B. Dériaz et Transitec).

## ■ La Commune

Le canton est divisé en 45 communes de 57 hectares de surface moyenne. La Ville de Genève est la commune de loin la plus importante de par sa population et ses emplois.

Même si les décisions d'aménagement appartiennent au Canton, les Communes n'en disposent pas moins d'importantes prérogatives sur leur aménagement. Elles définissent et appliquent elles-mêmes leur plan directeur communal et leur plan d'utilisation du sol (PUS). Elles émettent un préavis sur tous les documents d'aménagement concernant leur territoire. Le cas échéant, elles peuvent manifester leur opposition et recourir contre des décisions cantonales. Elles peuvent enfin solliciter l'adoption, la modification ou l'abrogation de plans d'affectation<sup>1</sup>.

En pratique, les Communes fonctionnent comme des experts en réalités locales, assurant un relais indispensable entre l'administration cantonale et les administrés. La Ville de Genève est équipée d'un service d'urbanisme et contribue activement aux études et à la maturation des dossiers. Les communes urbaines disposent d'un ou de plusieurs techniciens communaux.



Découpage du territoire cantonal en 45 communes genevoises : les communes urbaines sont en gris, les communes rurales en blanc.

<sup>1</sup> Depuis le 29 avril 1993, la loi genevoise attribue aux Communes un « droit d'initiative » en matière d'aménagement.



## ■ Le Citoyen

La revue des «sources» des normes d'aménagement serait incomplète si elle omettait l'institution de base de la démocratie, le citoyen. A Genève comme dans le reste de la Suisse, à tous les niveaux de l'aménagement, les procédures de consultation, de mise à l'enquête, d'opposition et de recours réservent une large part à l'expression des personnes et des groupes concernés.

Les droits de référendum et d'initiative datent de plus d'un siècle.

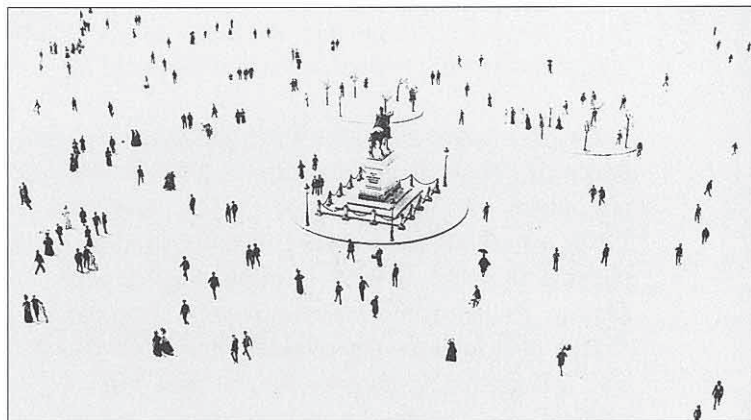
- Introduit dès 1879, le **droit de référendum** permet à un groupe de citoyens de demander qu'une décision prise par les élus soit soumise à une votation populaire.
- Instituée en 1891, l'**initiative populaire** permet de proposer une décision aux autorités.

Ces droits s'appliquent, d'une part, au niveau cantonal.

- Le **référendum cantonal** permet de soumettre une loi votée par le Grand Conseil à une votation populaire. Les référendaires doivent pour cela réunir au moins 7'000 signatures d'électeurs du canton dans un délai de 40 jours. Ce droit est souvent employé à l'occasion du vote de crédits d'équipements d'importance cantonale : par exemple, les projets de construction de l'autoroute de contournement et d'extension de l'aéroport ont été soumis à un référendum cantonal.

- L'**initiative cantonale** permet de proposer un projet de loi ou de demander au Grand Conseil de légiférer sur un sujet donné. Elle doit pour cela réunir 10'000 signatures d'électeurs dans un délai de 4 mois. En aménagement du territoire, le droit d'initiative est moins couramment utilisé que le droit de référendum : des exemples récents sont les initiatives pour la traversée de la rade (IN 16) et pour l'autonomie des communes (IN 29).

**Les mêmes droits existent au niveau communal.** Le référendum communal et l'initiative communale sont lancés sur des enjeux locaux (plan de quartier, par exemple).



*Les droits de référendum et d'initiative datent de la fin du XIXe siècle (place Neuve, photographie Frédéric Boissonnas, extraite de G. Fatio, F. Boissonnas, Genève à travers les siècles, Genève, 1900, p. 166).*

Un barème fixe le nombre de signatures d'électeurs à réunir, selon l'importance de l'électorat de la commune<sup>1</sup>.

Par ailleurs, au niveau des affaires courantes, un **droit de pétition** permet en tout temps au citoyen de demander un correctif à une décision publique ou d'adresser une requête aux autorités.

Enfin, de multiples **voies de recours** permettent aux personnes ou aux groupes de contester une décision prise. Pour les décisions administratives, il existe aussi une instance de recours spécialisée dans l'aménagement (Commission de recours LCI) et une instance cantonale (Tribunal administratif). L'instance ultime de recours est le Tribunal fédéral, dont l'abondante jurisprudence forme une source majeure des normes opératoires en matière d'aménagement du territoire.

Pour recourir, il faut avoir la **qualité pour agir**. Cette qualité est reconnue aux personnes directement touchées dans leurs droits par une décision d'aménagement (procédure d'opposition). Elle peut également être reconnue à des personnes moins directement concernées,

<sup>1</sup> Un référendum communal doit réunir 4'000 signatures d'électeurs en Ville de Genève ; 3'000 dans les autres communes de plus de 30'000 électeurs ; 10% d'un électorat compris entre 5'001 à 30'000 personnes ; 20% pour les communes de 501 à 5'000 électeurs ; 30% dans les communes de moins de 500 électeurs.



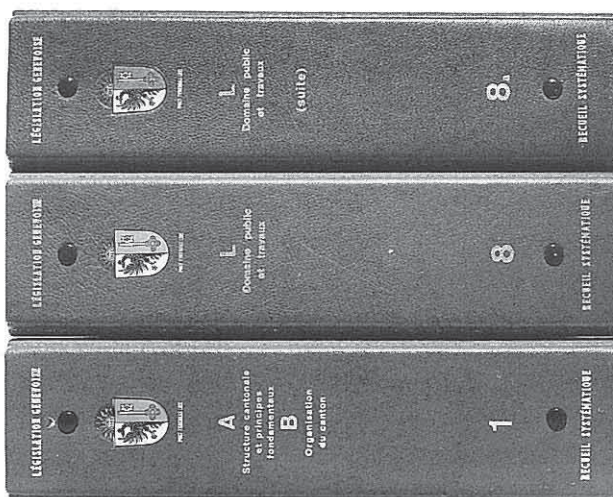
à des groupements représentatifs ou à des associations ayant fait la preuve de leur intérêt pour l'aménagement : les conditions d'accès aux voies de recours sont fixées par une jurisprudence complexe et en constante évolution.

Avant d'en arriver aux recours, les procédures d'approbation de documents d'aménagement prévoient diverses précautions : les intéressés peuvent être **consultés**, de façon à parvenir à un projet aussi consensuel que possible; le public doit être **informé** (enquête publique, séances d'information, voire documents d'information) ; chacun peut formuler des **observations**, adressées par écrit à l'autorité compétente dans un délai fixé ; le cas échéant, des séances de **conciliation** permettent de préciser les problèmes et, si possible, de lever les divergences. C'est seulement après ces démarches que des **recours** peuvent être opposés aux décisions publiques.

## Principales lois de l'aménagement

Les lois énoncent les normes générales de l'aménagement : elles prescrivent les règles à appliquer pour l'élaboration de ces normes particulières que sont les documents localisés d'aménagement.

Peu abondant il y a une quinzaine d'années, le corpus des lois fédérales s'étoffe de jour en jour. Traditionnellement plus nombreuses, les lois cantonales forment un ensemble complexe, mais qui reste néanmoins remarquablement accessible au public. Des efforts constants d'actualisation et de réorganisation permettent de sauvegarder le pragmatisme de cet ensemble, qui se présente moins comme un «monument» juridique<sup>1</sup> que comme une collection opératoire de documents thématiques, à la fois juridiques et techniques, où se trouvent rassemblés les principes, les règles et les procédures relatifs à un sujet donné. La diffusion est assurée par la Chancellerie d'Etat, qui tient à disposition du public les lois séparées ou des recueils thématiques et veille à leur mise à jour régulière.



Recueils des lois genevoises relatives à l'aménagement du territoire

<sup>1</sup> A l'occasion de la mise en application de la nouvelle législation fédérale, il fut envisagé de fondre les diverses lois sur les constructions et l'aménagement dans une seule loi unifiée, dérivée par exemple de la *Loi sur les constructions et installations diverses* (LCI). C'est volontairement que le Canton a renoncé à construire un tel édifice juridique, peut-être satisfaisant intellectuellement, mais risquant d'être moins opératoire que la collection des lois existantes auxquelles les acteurs sont habitués. La solution pragmatique qui lui a été préférée a été de créer une nouvelle loi d'application de la législation fédérale (*LALAT*) et de modifier les lois préexistantes en conséquence.



## ■ Principales lois fédérales

La législation fédérale récente sur l'aménagement est née d'une prise de conscience de la limitation du sol national et des risques de dégradation des paysages.

### • *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*

Le 22 juin 1979, après un débat de plusieurs années et un premier échec à la suite d'un référendum populaire<sup>1</sup>, la Confédération suisse adoptait la *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)*. L'intervention des autorités fédérales dans un domaine relevant traditionnellement des prérogatives des Cantons et des Communes se justifie par quatre objectifs : assurer une utilisation mesurée du sol (art. 1); faire concorder les plans d'aménagement de la Confédération, des Cantons et des Communes (art. 2); préserver le paysage en maîtrisant les constructions (art. 3) ; et assurer l'information et la participation de la population (art. 4). La loi impose la réalisation de plans directeurs cantonaux, la mise en place de plans d'affectation du sol et le respect des lois sur la protection de l'environnement. Une *Ordonnance* du 2 octobre 1989 précise ses conditions d'application.

### • *Loi fédérale sur la protection de l'environnement*

Votée le 7 octobre 1983, la *Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)* est d'inspiration plus nettement écologique. Son but est «de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes des atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver la fertilité du sol.» (art. 1). Son principe est celui du «pollueur-payeur» (art. 2). Elle introduit la notion «d'étude d'impact sur l'environnement», rendue obligatoire lorsqu'un aménagement peut «affecter sensiblement l'environnement» (art. 9). Pour chaque type de nuisance et de pollution (air, bruit, vibrations, rayons, déchets), la loi fixe des maxima tolérables et des «valeurs de planification» fixant les objectifs des politiques publiques. Les *Ordonnances* sur la protection contre le bruit, sur la protection de l'air (du 15 décembre 1986) et sur l'étude d'impact d'environnement (du 19 octobre 1988) précisent les conditions d'application à l'intention des Cantons.



Genève à la jonction du Rhône (venant de Suisse) et de l'Arve (venant de France)

### • *Autres lois fédérales concernant l'aménagement*

Une législation fédérale régit également d'autres domaines touchant à l'aménagement du territoire. Nous citerons simplement quelques exemples : la *Loi fédérale sur l'expropriation* du 20 juin 1930, la *Loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts* du 11 octobre 1902, la *Loi fédérale sur la protection des eaux* du 8 octobre 1971, la *Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage* du 1er juillet 1966. Il existe aussi des lois et ordonnances fédérales sur l'agriculture, les transports (chemins de fer, routes nationales, navigation aérienne...), l'énergie, l'assainissement, les procédures administratives, les inventaires de sites d'importance nationale, les chemins piétons, etc.

<sup>1</sup> Le 4 juin 1974, après une campagne référendaire où les milieux agricoles et immobiliers romands ont joué un rôle déterminant, le peuple rejeta une première version de la *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire* à une très faible majorité.





## ■ Principales lois cantonales

La naissance d'une législation fédérale sur l'aménagement n'a pas pris le Canton de Genève au dépourvu : pour l'essentiel, les lois cantonales demandées par la Confédération préexistaient, si bien que leur adaptation au cadre fédéral n'a nécessité que des changements mineurs, notamment de terminologie. L'aménagement du territoire genevois est régi par six lois principales.

### • *Loi d'application de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LALAT), du 4 juin 1987*<sup>1</sup>

Créée en 1987 en exécution de la nouvelle législation fédérale, cette loi rassemble en un cadre cohérent des contenus préalablement dispersés et les adapte à la terminologie fédérale. Ses deux principaux objets, le plan directeur cantonal désormais obligatoire et les plans d'affectation, font l'objet d'une présentation détaillée dans le chapitre suivant du présent *Cahier*.

### • *Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (LEXT), du 9 mars 1929*<sup>2</sup>

Créée en 1929 pour coordonner l'expansion urbaine, ce fut la première loi d'urbanisme régissant dans le cas général l'aménagement des quartiers. Elle introduisit la notion de «plan d'aménagement», fixant les conditions de l'urbanisation sur un périmètre donné (voirie, gabarits des constructions, espaces libres, équipements, parkings, etc.). Et elle attribua à l'exécutif cantonal (Conseil d'Etat) le droit d'imposer de tels plans d'aménagement «au fur et à mesure des besoins et après consultation de la commune» (art. 1), chaque fois qu'un projet mettait en cause des objectifs d'ordre supérieur (urbanisme, équipements d'intérêt général). L'Etat peut refuser une autorisation de construire «lorsqu'un projet de construction serait de nature à compromettre des objectifs d'urbanisme ou la réalisation d'équipements publics» (art. 2). Il dispose de

3 ans à partir de la décision de refus pour faire dresser un plan d'aménagement sur le secteur concerné. Pour permettre la réalisation d'équipements publics, un tel plan peut être déclaré d'utilité publique ; il est alors nommé «plan d'extension».

L'adaptation de cette loi à la législation fédérale, en 1983, obligea à une modification terminologique : le Canton dut rebaptiser «plans localisés de quartier» ses anciens «plans d'aménagement», cette dernière expression prenant un sens plus général dans la loi fédérale. Une modification plus importante a concerné le partage des prérogatives entre Canton et Communes : le 26 juin 1983, la loi introduisait la notion de «plan d'utilisation du sol» (chap. IIA), dressé par les Communes en collaboration avec l'Etat; ce sont à Genève les seuls documents d'aménagement soumis à l'approbation formelle des Conseils municipaux.

### • *Loi générale sur les zones de développement (LGZD), du 29 juin 1957*<sup>3</sup>

La législation genevoise sur les zones de développement est unique en Suisse. Elle fut introduite en 1957 pour répondre aux besoins pressants de la croissance d'alors. Les zones de construction étaient trop étroites et leur régime légal inadapté au programme de construction massive de logements sociaux : les lois «ordinaires» furent doublées de «lois de développement», formant une couche supplémentaire de planification superposée aux dispositions légales déjà en place sur le territoire cantonal.

Initialement appelée «*Loi sur l'expansion de l'agglomération urbaine genevoise*», la *Loi générale sur les zones de développement* permet à l'autorité cantonale d'ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation, en échange d'un contrôle renforcé de l'Etat. Les zones de développement sont délimitées par le Grand Conseil qui, par souci d'efficacité, délègue au Conseil d'Etat la compétence de fixer l'ampleur du développement et ses conditions.

1 Règlement d'application du 1 juillet 1992.

2 Règlement d'application du 11 juillet 1930.

3 Règlement d'application du 20 décembre 1978.





La loi prévoit trois dispositions principales.

- D'une part, toute construction est obligatoirement soumise à l'approbation préalable d'un **plan localisé de quartier** et d'un règlement, élaborés ou agréés par le département des travaux publics, puis approuvés par le Conseil d'Etat ; l'autorité cantonale contrôle les plans d'ensemble où s'inscrivent ensuite les opérations immobilières des acteurs privés.

- D'autre part, chaque projet immobilier donne lieu à un **plan financier** contrôlé par l'Etat, qui précise l'économie de sa construction, son mode de financement (notamment éventuelles subventions publiques) et le montant des loyers. En particulier, la règle est que «les bâtiments d'habitation locatifs répondent par le nombre, le type et les loyers des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général» (art. 5). Cette loi a permis la réalisation de milliers de logements sociaux.

- Enfin, il est prévu qu'une **taxe d'équipement**, proportionnée à l'importance des opérations immobilières, contribue aux frais d'équipement du quartier (voirie, terrains publics).

#### • **Loi générale sur les zones de développement industriel (LGZDI), du 13 décembre 1984**<sup>1</sup>

De même, les zones de développement industriel visent à encourager les implantations d'activités secondaires. L'orientation de la loi est double :

- d'une part, l'intervention de l'Etat vise à constituer, équiper et maintenir des disponibilités foncières pour l'industrie, notamment par un contrôle du prix des terrains, un droit de préemption et une taxe d'équipement ;
- d'autre part, des plans et règlements directeurs fixent les conditions d'une utilisation rationnelle de l'espace, en prévoyant notamment les voiries, les réseaux d'adduction et d'épuration, les étapes d'occupation des terrains, les gabarits des constructions, les écrans paysagers, etc.

Le Conseil d'Etat, qui attribue les autorisations de construire, peut également imposer un plan localisé de quartier, établi par le département des travaux publics et de l'énergie. Il peut confier à la Fondation des terrains industriels Praille-Acacias (FIPA) le mandat d'élaborer les avant-projets de plans directeurs, les projets et l'exécution d'équipements et la gestion des zones de développement industriel.

#### • **Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS), du 4 juin 1976**<sup>2</sup>

A Genève, la protection du patrimoine bâti et naturel ne forme pas un domaine séparé, mais fait partie intégrante de l'aménagement du territoire. La première *Loi pour la conservation des monuments et la protection des sites* date du 19 juin 1920 et instituait une commission des monuments et sites pour surveiller surtout les principaux monuments et les vestiges archéologiques. Depuis, le champ de la protection s'est considérablement étendu : il englobe aujourd'hui le patrimoine architectural, entendu en un sens très large (immeubles représentatifs de leur époque, ensembles architecturaux, paysages urbains), mais aussi les sites évocateurs du passé, les paysages naturels, les espaces vitaux nécessaires à la flore et à la faune ainsi que les conditions d'accès du public.

**La protection du patrimoine architectural** comprend plusieurs catégories de mesures :

- Un édifice peut être **classé** par arrêté du Conseil d'Etat, garantissant sa protection et celle de ses abords. L'Etat peut participer financièrement à son entretien et à sa restauration.
- **L'inventaire** des monuments et antiquités comprend tous les immeubles et vestiges «qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif» (art. 4). Les travaux sur ces immeubles sont soumis au contrôle du département des travaux publics et de l'énergie.

<sup>1</sup> Règlement d'exécution du 30 janvier 1991.

<sup>2</sup> Règlement d'application du 29 novembre 1976.





- Des bâtiments peuvent être prévus **maintenus** dans le cadre de plans de site localisés.

La politique de protection se fonde sur divers inventaires et sur un recensement des constructions et des sites.

**La protection de la nature et des sites** porte sur l'arborisation (essences protégées, bosquets, haies...), les cours d'eau, les décharges et gravières et les paysages. Son application est assurée conjointement par le département des travaux publics et de l'énergie et par le département de l'intérieur, de l'environnement et des affaires régionales.

La loi institue la notion de **plan de site** étendant les mesures de protection à des quartiers urbains ou à des secteurs naturels.

• **Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR), du 22 juin 1989**<sup>1</sup>

A la fin des années soixante, l'activité immobilière ralentissant en périphérie, les opérateurs se sont intéressés à nouveau au centre-ville. Les prix du marché les incitaient fortement à démolir les immeubles anciens pour en reconstruire de neufs, à transformer des logements en bureaux ou à multiplier les appartements de prestige. Ce mécanisme provoquait une «rénovation diffuse» qui, immeuble après immeuble, était en passe de bouleverser les populations des quartiers et l'ensemble du paysage urbain. Approuvée massivement par le peuple le 26 juin 1983, plusieurs fois retouchée pour trouver sa forme aboutie le 22 juin 1989, la nouvelle loi pose qu'aucun immeuble de logements existant ne sera démoli, transformé ou réaffecté, sauf dérogation dont elle fixe les

conditions précises : pour l'essentiel, le but est de remettre sur le marché des logements répondant, «quant à leur genre, leur loyer ou leur prix, à un besoin prépondérant de la population»<sup>2</sup>. Située au croisement entre politique du logement, politique de protection du patrimoine et politique d'urbanisme, cette loi subit l'épreuve de nombreux recours de la part des milieux immobiliers. Elle est, en pratique, le principal instrument opératoire permettant de préserver l'habitat et de maintenir les populations dans les quartiers existants.

• **Autres lois cantonales concernant l'aménagement**

L'aménagement touche à de nombreux domaines de la vie urbaine : en pratique, ses cinq lois de base ne sont pas isolables d'autres lois régissant les divers aspects de l'organisation spatiale du canton.

Nous mentionnerons :

- les lois sur la construction et l'architecture. En particulier, la *Loi sur les constructions et installations diverses*, du 14 avril 1988, énonce les règles opératoires correspondant aux zones de construction et prévoit, dans le chapitre consacré aux zones protégées, une mesure de protection des ensembles du XIXe et début XXe siècles qui joue un rôle important dans l'aménagement urbain ;
- la *Loi sur le remembrement foncier urbain*, du 11 juin 1965 ;
- la *Loi sur les routes*, du 28 avril 1967 ;
- la *Loi sur les eaux*, du 5 juillet 1961 et la *Loi sur les forêts publiques et privées* du 2 juillet 1954 (alignements de construction)
- la *Loi sur le réseau des transports publics* du 17 mars 1988, etc.

<sup>1</sup> La première version de cette loi date du 26 juin 1983. Elle remplaçait déjà une *Loi restreignant les démolitions et transformations de maisons d'habitation en raison de la pénurie de logements (LD)*, du 17 octobre 1962, qui s'était révélée inopérante.

<sup>2</sup> *LDTR*, article 6, alinéa 8.





## Organisation administrative : l'aménagement au département des travaux publics et de l'énergie

Au département des travaux publics et de l'énergie, une «direction de l'aménagement» assure la coordination avec les autres institutions et services fédéraux, cantonaux et communaux. Elle comprend un directeur, quatre chefs de division et six services chargés de l'exécution des tâches, avec le soutien de plusieurs commissions consultatives.

### ■ Divisions

- **La division de l'équipement** coordonne les études et projets généraux portant sur l'équipement du canton : grandes infrastructures (réseaux des transports publics et privés, voiries, réseaux de distribution, autres) et grands équipements publics (bâtiments scolaires et hospitaliers, installations en relation avec les transports, autres).
- **La division des plans d'affectation** coordonne les procédures d'adoption des plans d'affectations (plans de zones, plans d'utilisation du sol, plans localisés de quartiers, plans de site, plans d'alignement, règlements spéciaux, déclarations d'utilité publique, autres) et élabore certains projets de modification de zones ou d'autres plans d'affectation.
- **La division des études d'aménagement** coordonne les études localisées sur l'urbanisation du canton, notamment les grandes opérations de construction de logements collectifs, et élabore les études particulières.
- **La division de la protection des sites et du patrimoine** coordonne les études d'aménagement sur des secteurs et objets sensibles et élabore des études particulières.

### ■ Services

- **Le service du plan directeur** assume les tâches liées au plan directeur cantonal et réalise les études d'aménagement résultant notamment des dispositions fédérales.
- **Le service des plans de zones et de l'information** établit et tient à jour les plans de zone, renseigne le public, prépare les conditions en zone de développement ainsi que les Arrêtés du Conseil d'Etat.

- **Le service des études et plans de quartier** prépare les documents d'aménagement (plans directeurs, plans localisés de quartier) fixant l'affectation et le régime d'aménagement de terrains à urbaniser ou restructurer.
- **Le service des monuments et sites** veille à la protection des monuments, de la nature et des sites, dirige les inventaires et études correspondants.
- **Le service de l'habitat** suit tous les dossiers de démolition, transformation ou rénovation d'immeubles d'habitation, établit les études générales et dresse des plans localisés de quartier de cas en cas.
- **Le service d'archéologie** est chargé des tâches techniques et scientifiques liées à la protection des vestiges archéologiques.

### ■ Commissions consultatives

L'administration est soutenue, dans l'exercice de ses missions, par des commissions consultatives fonctionnant comme conseils et experts auprès du département des travaux publics et de l'énergie. Ces commissions sont composées de représentants des communes, de délégués des partis représentés au Grand Conseil, des milieux intéressés (associations) et de professionnels. Elles émettent des préavis sur demande du département, notamment dans les cas délicats.

Les principales commissions intervenant en matière d'aménagement du territoire sont :

- la commission pour l'aménagement du territoire (participe à la définition du projet de concept de l'aménagement cantonal)
- la commission d'urbanisme
- la commission des monuments, de la nature et des sites
- la commission d'architecture.







# DOCUMENTS ET PROCEDURES D'AMENAGEMENT

Comme prévu par la *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, le plan directeur cantonal est la pièce maîtresse de l'aménagement genevois. Son statut est celui d'un document de référence et de coordination : cette «charte de l'aménagement»<sup>1</sup> établie pour une dizaine d'années n'est contraignante que pour les autorités et les administrations, mais non pour les tiers ; elle sert de relais entre la Confédération, le Canton et les communes et énonce les orientations de base des diverses actions dont dépend l'espace cantonal.

En particulier, le plan directeur cantonal est la référence commune aux divers plans d'affectation qui ont, eux, force obligatoire pour chacun. Ces derniers documents d'aménagement et leurs procédures de validation sont présentés en deuxième partie de ce chapitre.



Publications cantonales concernant l'aménagement du territoire.

◀ Page gauche - Plan directeur cantonal, 1989 : plan de coordination.

## Le plan directeur cantonal

Le dernier plan directeur cantonal genevois date de 1989. Il a été élaboré à partir de 1982 par le département des travaux publics et de l'énergie, assisté de la commission consultative cantonale pour l'aménagement du territoire<sup>2</sup>. A partir de 1984, un projet de «concept de l'aménagement cantonal» faisait l'objet d'une large consultation publique. Après plusieurs remaniements, le concept fut approuvé par le Grand Conseil en 1988 sous forme de résolution (non soumise à référendum). Le plan directeur cantonal fut adopté par le Grand Conseil genevois le 15 septembre 1989 et par le Conseil fédéral le 24 mai 1991.

Ce long processus montre l'importance des moyens engagés pour établir une référence explicite et consensuelle, associant en un tout cohérent un «concept» général largement débattu et des mesures opératoires. L'évolutivité du plan directeur est assurée par des «fiches de coordination» récapitulant les mesures en cours et prévues, facilitant les relations entre Confédération, Canton et Communes.

Le volumineux document final est structuré en neuf plans sectoriels : urbanisation, équipements publics et délaissement, transports, infrastructures techniques, agriculture, sites, contraintes naturelles, protection de l'environnement et échelle régionale. Nous en retiendrons cinq points essentiels.

### ■ Meilleure utilisation des zones à bâtir

L'étroit canton de Genève ne posait pas le problème de diminuer des zones à bâtir surdimensionnées, comme c'était le cas dans d'autres cantons. Il s'agissait plutôt de savoir si les zones existantes étaient suffisantes pour les besoins à venir en logements et en activités, à l'horizon du plan directeur.

<sup>1</sup> *Plan directeur cantonal*, 1989, p. 13

<sup>2</sup> Cette commission comprend une vingtaine de membres, représentants des partis politiques et des communes, spécialistes de l'aménagement, acteurs de l'économie et de l'immobilier.





Un inventaire des capacités théoriques restant à bâtir dans les zones existantes a montré que :

- 55 % du potentiel était dans les zones de développement
- 35% se situait dans les zones de villages et surtout dans la zone villas, qui occupe la moitié de la surface des zones à bâtir et n'abrite que 10% de la population cantonale et 6% des emplois.

Le plan concluait à l'inutilité d'élargir les zones à bâtir existantes et préconisait leur densification, chaque fois que les contraintes du site, de la nature et du patrimoine le permettaient.

A l'expérience, il est apparu que ces évaluations avaient sous-estimé deux facteurs. D'une part, dans plusieurs sites, les capacités à bâtir étaient moins disponibles que prévu (contraintes d'intégration, de patrimoine, oppositions, etc.); la densification de la zone à bâtir s'est surtout concentrée dans le centre urbain, entraînant une surdensification. D'autre part, la progression des emplois fut plus importante que prévu. Le dynamisme de croissance démographique qui en a résulté s'est, en grande partie, reporté au-delà des frontières, ce que le plan directeur voulait éviter, préconisant au contraire un «rééquilibrage entre emplois et résidents».



### ■ Plurifonctionnalité de la zone agricole

L'option complémentaire de la précédente était le maintien de la zone agricole. Sauf exceptions pour des équipements publics indispensables ou pour mettre les zones en accord avec les faits, il était prévu de n'admettre aucun «déclassement» de terres agricoles au profit de l'urbanisation. La protection de la zone agricole permettait aussi de respecter les prescriptions fédérales sur les «surfaces d'assolement» (plan alimentaire en cas de crise et de difficultés d'approvisionnement de l'extérieur du pays).

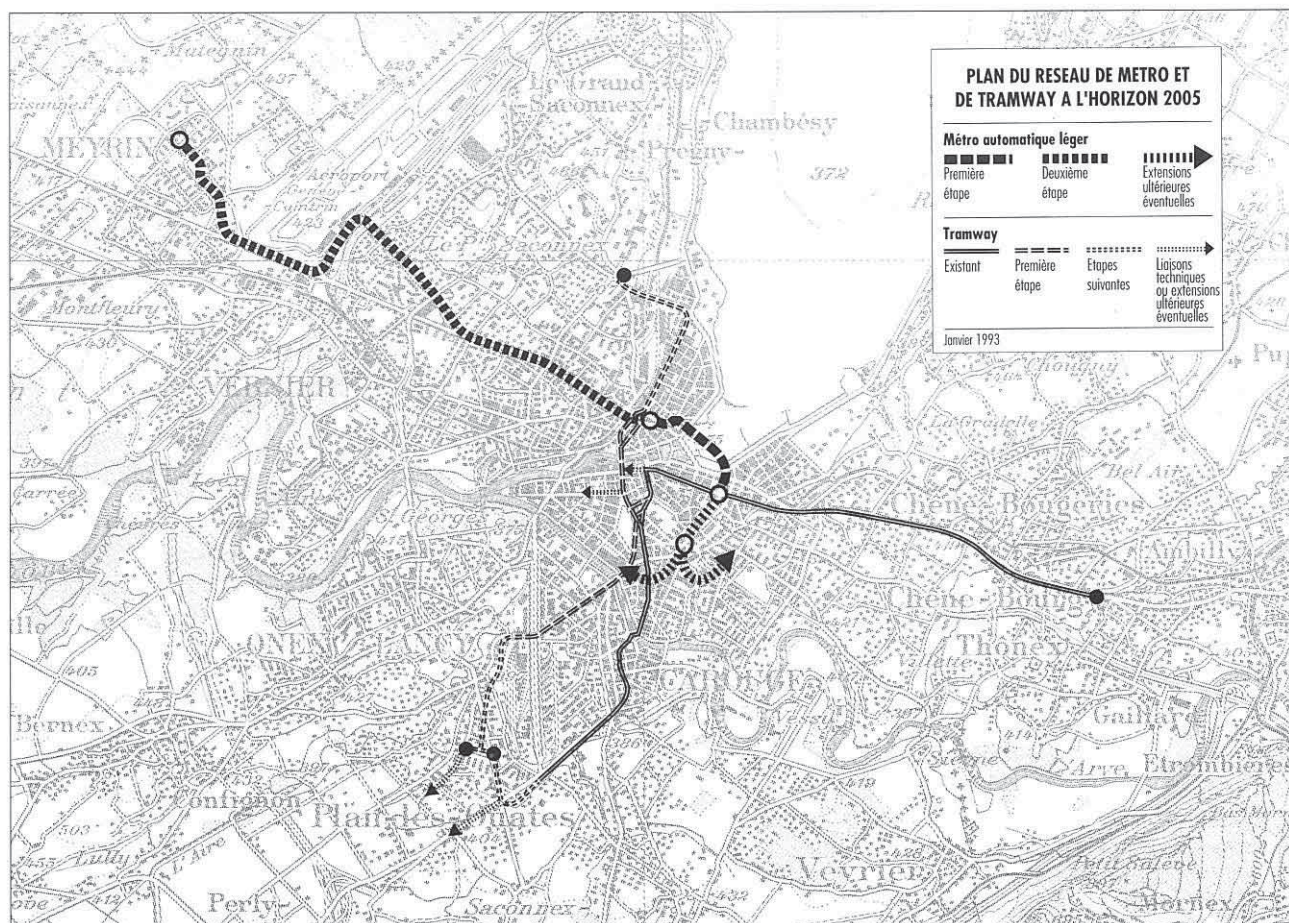
De fait, dans l'étroit canton, la campagne joue d'autres rôles que celui de support d'une économie agricole<sup>1</sup> d'ailleurs compétitive (Genève est le troisième canton viticole suisse) : l'espace rural est aussi un espace de promenade et de délasserment pour les habitants de l'agglomération, où les espaces de liberté sont comptés. La zone agricole, avec la zone des bois et forêts, couvre 57% du territoire cantonal (hors eaux)<sup>2</sup> : à la manière de cette «ceinture rurale» rêvée par E. Howard autour de ses «cités-jardins»<sup>3</sup>, elle fonctionne comme un intervalle paysager et naturel entourant la ville-centre et la séparant des pôles périphériques de l'agglomération, dans le canton de Vaud et en France voisine. Notamment, elle permet de répondre aux demandes, d'inspiration écologique, d'une protection des cours d'eau et des milieux naturels (flore, faune, biotopes).

1 Moins de 2% des emplois du canton (recensement 1985).

2 47% pour la zone agricole, 10% pour la zone des bois et forêts.

3 Ebenezer Howard, *Les cités-jardins de demain*, 1ère édition anglaise 1898, traduction française Paris, Dunod, 1969.





Plan du réseau de métro et de tramway à l'horizon 2005, annexé à la Loi modifiant la loi sur le réseau des transports publics (H 1 10.8) adoptée par le Grand Conseil le 12 février 1993

## ■ Une nouvelle politique des transports urbains

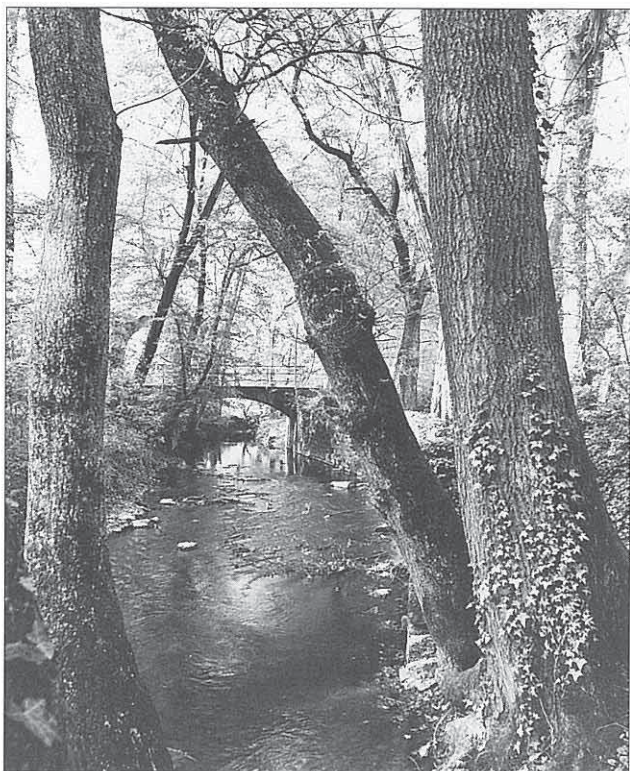
Avec plus d'une automobile pour 2 habitants, à quoi s'ajoutent quotidiennement plus de 50'000 véhicules pendulaires traversant la frontière, le canton souffre d'une grave crise des transports individuels.

La politique du «tout-automobile» développée après 1950 touche à ses limites : les surfaces de circulation sont saturées, les bouchons se multiplient, les nuisances (bruit, pollution de l'air) atteignent des niveaux alarmants et, au total, la mobilité et l'accessibilité plafonnent, voire se détériorent. Dix ans d'études du plan directeur des transports ont conduit à engager une profonde révision.

L'option nouvelle est double :

- inciter à un «report modal» des déplacements individuels sur des transports collectifs considérablement améliorés : le projet de «réseau des transports publics à l'horizon 2005» prévoit de créer une première ligne de métro automatique léger desservant l'axe principal de l'agglomération urbaine et plusieurs nouvelles lignes de tramway (première ligne 13 de tramway en cours de réalisation) ;
- réorganiser les circulations de manière sélective, de façon à favoriser les trafics et les stationnements vitaux pour l'économie tout en apaisant les nuisances dans les quartiers : c'est le but du plan «Circulation 2000».



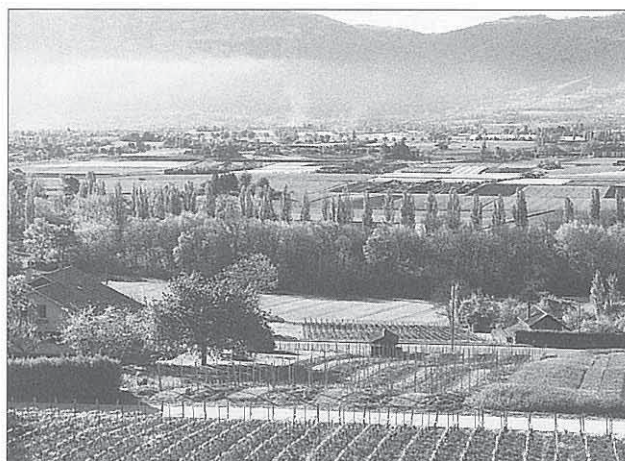


### ■ Protection des sites naturels et bâtis

«Malgré l'exiguïté de son territoire, le canton de Genève se préoccupe beaucoup de la préservation de ses sites, qu'ils soient naturels ou bâtis, et du maintien des valeurs naturelles.»<sup>1</sup> Cet extrait du plan directeur cantonal montre l'importance attachée aux valeurs de mémoire et de protection de la nature. Le document dressait le bilan des monuments classés, des zones protégées et des zones de verdure, des plans de sites bâtis et naturels et des inventaires déjà réalisés. Il programmait les études à poursuivre, notamment sur les hameaux et sur les paysages naturels.

### ■ Un plan actuellement en réexamen

C'est le sort de tout plan directeur d'être un jour dépassé par l'actualité : l'effort de planification lancé dans une certaine conjoncture se révèle vite inadapté à la conjoncture nouvelle qu'il a contribué à créer. Conçu à la fin d'une



période d'euphorie économique, le plan directeur cantonal de 1989 ne fournit plus un cadre suffisant pour relever les défis actuels.

En attendant de lancer le lourd processus de sa révision, qui réclamera probablement plusieurs années de réflexion et de débat politique et social, un bilan critique de la planification de 1989 a été dressé, identifiant les faits majeurs de la nouvelle conjoncture. La réflexion s'oriente notamment dans deux directions.

#### • Un aménagement de projets

Pour l'essentiel, le plan directeur cantonal de 1989 se contentait d'enregistrer les mesures décidées ou étudiées dans différents domaines sectoriels pour les fondre en un tout cohérent. Cette conception passive de l'aménagement doit être complétée par une conception plus dynamique et projective, notamment en formulant des projets.

#### • Vers un schéma franco-valdo-genevois

Qu'il s'agisse d'habitat, d'activités, d'environnement ou de transports, le territoire cantonal ne peut plus être géré isolément des régions limitrophes. La création d'une cartographie coordonnée est le premier pas indispensable pour la réalisation d'études intercantionales et transfrontalières, qui devraient déboucher à terme sur un schéma directeur franco-valdo-genevois.

<sup>1</sup> Plan directeur cantonal, 1989, p. 228



## PLAN DIRECTEUR CANTONAL

### (force obligatoire pour les autorités)

- concept
- plans sectoriels
- plan et fiches de coordination

## PLANS D'AFFECTATION

### (force obligatoire pour chacun)

- plan de zone
- plan d'utilisation du sol
- plan localisé de quartier
- plan directeur en zone de développement industriel
- plan de site
- plan d'alignement
- règlement spécial

## Plans d'affectation du sol

Les plans d'affectation du sol sont «l'ensemble des normes ayant force obligatoire pour chacun, qui déterminent le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation du sol»<sup>1</sup>. Ils sont la «main agissante» du plan directeur cantonal qui, rappelons-le, n'a force obligatoire que pour les autorités publiques.

La *Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LALAT)* distingue deux catégories de plans d'affectation du sol :

- **les plans d'affectation généraux** fixent les règles générales à l'ensemble du territoire cantonal : il s'agit du document primordial du plan des zones ;
- **les plans d'affectation spéciaux** précisent des règles d'affectation locales, respectant les règles générales ou y dérogeant : plan d'utilisation du sol, plan localisé de quartier, plan directeur, plan de site, plan d'alignement et règlements spéciaux.

Pour toute création ou modification d'un plan d'affectation, des procédures de consultation, de mise à l'enquête et de validation sont prévues.

### ■ Plan des zones

Le plan des zones genevois distingue trois catégories de zones, instaurant différentes contraintes d'aménagement :

- **zones ordinaires** : le plan localisé de quartier y est facultatif, nécessaire seulement lorsqu'un projet risque de compromettre un objectif d'urbanisme ou d'intérêt public ;
- **zones de développement** : le plan localisé de quartier y est obligatoire, l'Etat perçoit une taxe d'équipement et contrôle le plan financier des opérations ;
- **zones protégées** : l'aménagement et le caractère de certains quartiers sont protégés.

**Les zones ordinaires** découpent le territoire cantonal selon un système radio-concentrique et pyramidal : les densités sont maximales au centre-ville et diminuent progressivement, jusqu'à la campagne.

<sup>1</sup> *Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, DFJP/OFAT, 1981, citée dans le *Plan directeur cantonal*, 1989, p. 60.



### Zones à bâtir

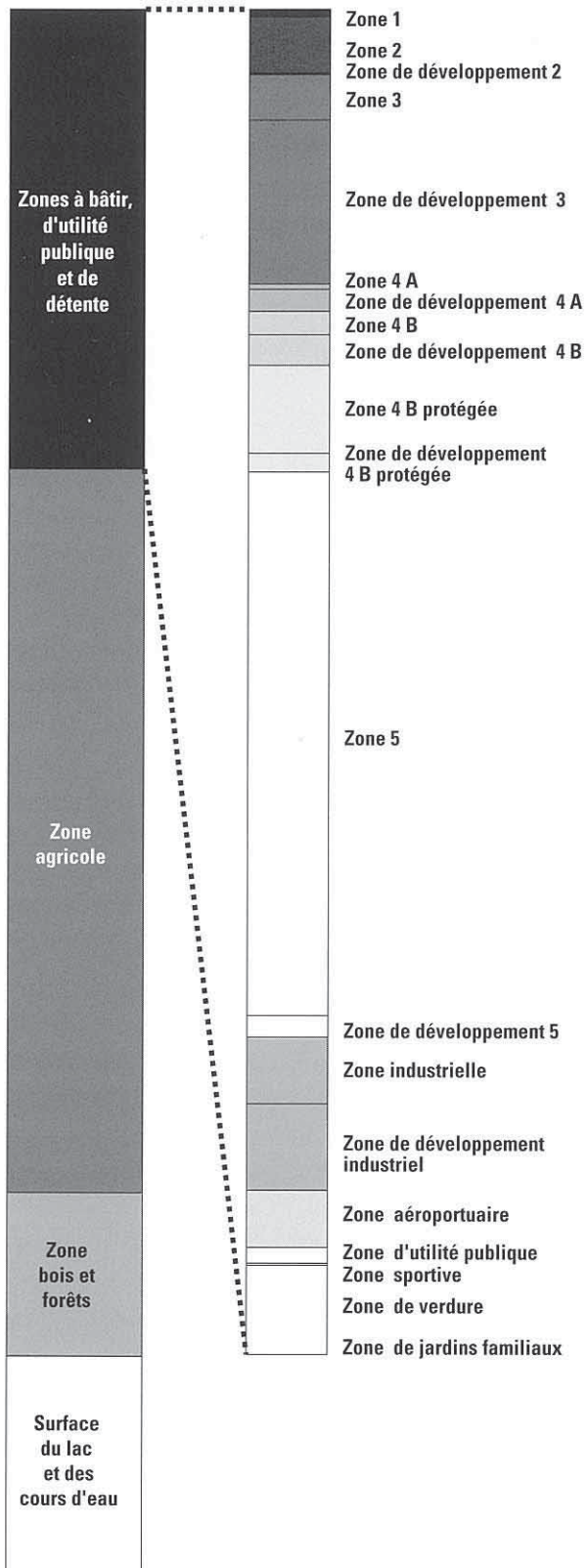
- la 1ère zone correspond aux quartiers de la Ville de Genève compris dans les limites des anciennes fortifications : les immeubles sont destinés à l'habitat, au commerce et aux activités sans nuisances ; le gabarit maximum est de 24 mètres ;
- la 2ème zone comprend les quartiers édifiés sur les terrains des anciennes fortifications et les quartiers urbains contigus : même gabarit de 24 mètres pour les mêmes affectations ;
- la 3ème zone englobe la couronne des quartiers déjà fortement urbanisés : le gabarit maximum est de 21 mètres pour les mêmes affectations ;
- la 4ème zone regroupe des quartiers de maisons d'habitation de type urbain (zone 4A) ou villageois (zone 4B) : elle est destinée à des immeubles de logements et d'activités admises, ne dépassant pas des gabarits de 15 (4A) et 10 mètres (4B) ;
- la 5ème zone est celle des quartiers de villas : l'affectation est résidentielle, le gabarit maximum de 10 mètres ;
- dans les zones industrielles et artisanales, également destinées aux constructions ferroviaires, le gabarit maximum est de 21 mètres ;
- la zone aéroportuaire est liée à l'activité de l'aéroport international de Cointrin.

**Zone agricole** - Les seules constructions autorisées dans cette zone sont destinées aux activités agricoles et aux personnes les exerçant à titre principal ; une zone viticole protégée est incluse dans la zone agricole.

**Zone des bois et forêts** - Cette zone comprend l'aire forestière définie et protégée par la législation fédérale sur les forêts ; sa surface ne doit pas être diminuée (compensations).

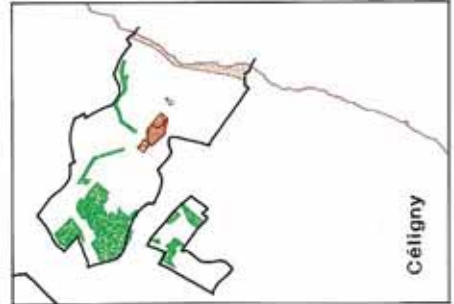
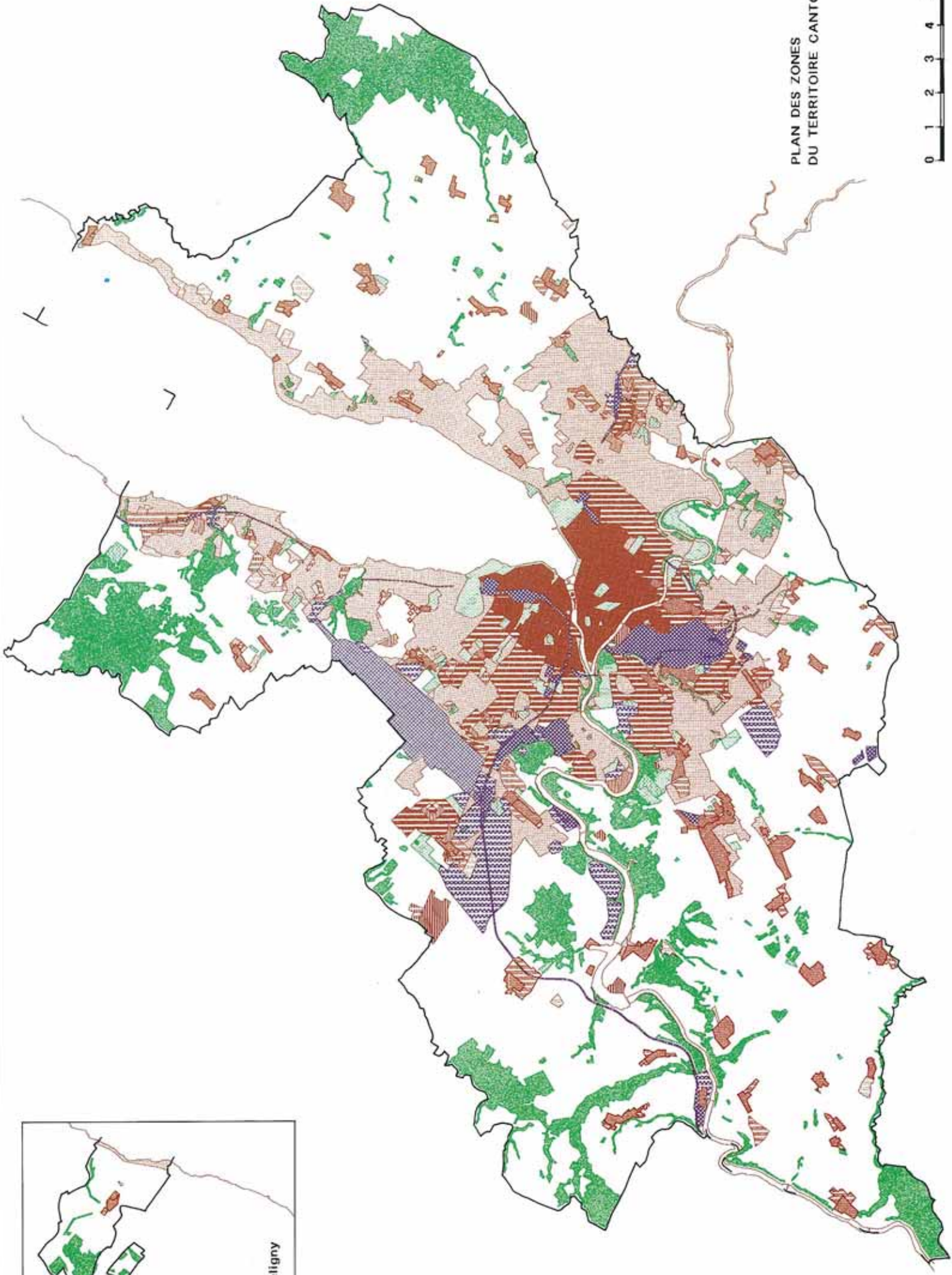
### Zones de verdure et de délasserment

- zones de verdure pour le délasserment : sites de loisirs publics et cimetières
- zones sportives
- zones de jardins familiaux.





PLAN DES ZONES  
DU TERRITOIRE CANTONAL





**Les zones de développement** se superposent aux zones ordinaires. Elles sont délimitées par le Grand Conseil «en vue de favoriser l'urbanisation, la restructuration de certains territoires, l'extension des villages ou de zones existantes, la création de zones d'activités publiques ou privées»<sup>1</sup>. Selon les territoires concernés et les objectifs visés, il existe des zones de développement 2, 3, 4, 5 et des zones de développement industriel.

**Les zones protégées et à protéger** comprennent :

- la zone de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications
- la zone du Vieux-Carouge
- les ensembles du XIXe siècle et du début du XXe siècle
- les villages protégés
- les eaux publiques et privées, ainsi que leurs rives
- les sites et paysages, ainsi que les réserves naturelles
- les zones de verdure
- le site du Rhône
- les rives du lac
- le site de l'Arve.<sup>2</sup>

**La modification des limites de zones** doit être approuvée par le Grand Conseil sous forme de loi. La proposition de modifier une zone peut émaner du département des travaux publics et de l'énergie, du Grand Conseil sous forme de motion ainsi que des communes, pouvant piloter l'élaboration d'un projet de loi et s'adresser au Conseil d'Etat, qui a l'obligation d'ouvrir la procédure<sup>3</sup>.

Dans le cas le plus simple, où la proposition émane du département des travaux publics et de l'énergie, la procédure est la suivante :

- *Un avant-projet de loi* et d'exposé des motifs, ainsi qu'un plan fixant les limites des zones projetées, est élaboré par le département, qui consulte les instances concernées.
- *L'avant-projet de loi* est soumis à une enquête publique de préconsultation de 30 jours : chacun peut adresser des observations par écrit au département.
- *Un préavis* est émis par le Conseil municipal de la commune concernée, dans un délai de 60 jours après réception des observations transmises par le département à l'issue de l'enquête.
- *Le délai référendaire* pour le préavis communal (favorable) est de 21 à 40 jours, selon la taille de la commune.
- *Le Conseil d'Etat dépose ensuite le projet de loi au Grand Conseil* : des oppositions peuvent être formées par écrit pendant un délai de 30 jours par quiconque a qualité pour agir<sup>4</sup> (voie de recours au sens de la législation fédérale).
- *Le Grand Conseil* vote le projet de loi et statue sur les oppositions.
- *Le délai référendaire* et le délai de recours auprès du Tribunal fédéral sont de 30 jours.

Pour informer les personnes directement concernées et limiter les délais de procédure, le département peut mettre à l'enquête en même temps le projet de modification de zone et le projet de plan localisé de quartier. Des plans ou schémas directeurs de quartier, de valeur indicative, peuvent également jouer le même rôle.

<sup>1</sup> *Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, du 4 juin 1987, art. 12, al. 4.

<sup>2</sup> *Idem*, art. 16.

<sup>3</sup> Depuis le 29 avril 1993.

<sup>4</sup> Les oppositions peuvent être formées par «quiconque est atteint par le changement d'affectation et a un intérêt digne de protection à ce que le projet de loi soit modifié ou écarté (...). Ont également qualité pour former opposition les communes et les associations d'importance cantonale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement, des monuments, de la nature et des sites» (*LALAT*, art. 16, al. 5).



## ■ Plan d'utilisation du sol

A Genève, le seul plan d'affectation que les communes approuvent formellement est le *plan d'utilisation du sol*. Ce document complète les dispositions générales des zones à l'échelon du territoire communal et concerne essentiellement le territoire de la Ville de Genève. Il se justifie par le souci de mieux maîtriser le délicat équilibre entre habitat et activités : son but est «de maintenir et de rétablir l'habitat dans les quatre premières zones de construction» et dans leurs zones de développement, d'y favoriser une implantation des activités qui soit harmonieuse et équilibrée, tout en garantissant le mieux possible l'espace habitable et en limitant les nuisances qui pourraient résulter de l'activité économique».<sup>1</sup>

Les plans d'utilisation du sol accompagnés de règlements sont élaborés par chaque commune en collaboration avec l'Etat. Ils doivent être adoptés par le Conseil municipal, puis approuvés par le Conseil d'Etat «qui vérifie notamment leur conformité aux plans de zones ainsi qu'au plan directeur cantonal»<sup>2</sup>. Ils sont susceptibles d'un recours auprès du Tribunal administratif dans les 30 jours suivant la publication de l'arrêté d'approbation du Conseil d'Etat.

L'expérience manque pour mesurer les effets pratiques de ce document communal, destiné à compléter les prescriptions cantonales. A ce jour, seule la Ville de Genève a mis en vigueur un *Règlement transitoire de plan d'utilisation du sol* (adopté par le Conseil municipal le 21 juin 1988, approuvé par le Conseil d'Etat le 24 août 1988), portant principalement sur la destination des surfaces de plancher qu'il est encore possible de créer. Un *Projet de règlement général définitif* est encore en discussion : tout en complétant les règles d'affectation des surfaces supplémentaires, il introduirait en outre les notions de «périmètres d'intérêt public», «d'indices de densité maximale» et de «taux d'espaces verts ou de détente».

## ■ Plan localisé de quartier

Depuis 1987 et l'application de la *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, le «plan localisé de quartier» est la nouvelle dénomination de l'ancien «plan d'aménagement», instauré en 1929 par la *Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement de quartiers ou localités*. Ce document permet de maîtriser le contexte et les impacts urbanistiques de projets immobiliers.

Ces plans d'affectation «spéciaux», précisant localement les règles générales des zones ou y dérogeant, sont facultatifs dans les zones ordinaires et obligatoires dans les zones de développement. Ils sont élaborés ou agréés par le département des travaux publics et de l'énergie, en concertation avec la commission cantonale d'urbanisme et la commune concernée.

**En zone ordinaire**, le plan localisé de quartier prévoit les principales caractéristiques de l'aménagement :

- la voirie et les alignements des constructions
- l'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire
- les espaces libres privés et publics, notamment 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 stationnement et garages.

Le cas échéant, le plan localisé de quartier mentionne également les bâtiments à maintenir au sens de la *Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites*, et les remaniements parcellaires nécessaires à sa réalisation.<sup>3</sup>

**En zone de développement**, les plans localisés de quartier prévoient en outre les emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public. Ils sont accompagnés de règlements fixant avec précision les conditions de réalisation de l'aménagement<sup>4</sup>.

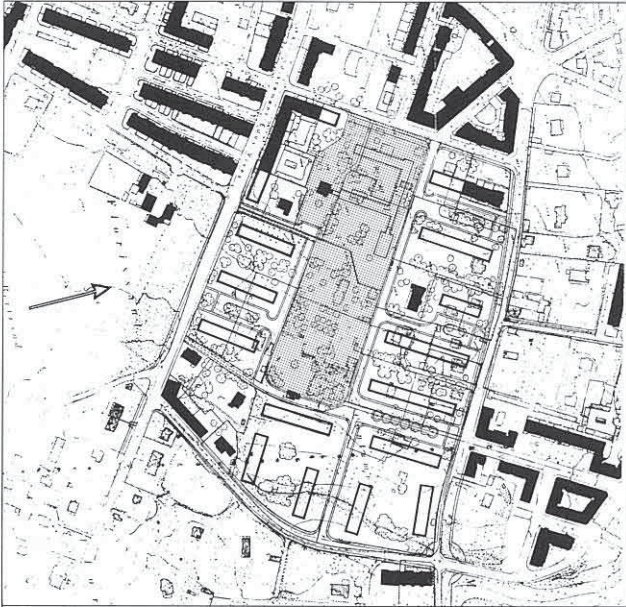
<sup>1</sup> *Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités*, du 9 mars 1929, art. 15A.

<sup>2</sup> *Idem*, art. 15D.

<sup>3</sup> *Idem*, art. 3.

<sup>4</sup> *Loi générale sur les zones de développement*, du 13 décembre 1984, art. 3 et 4.





*Plan localisé de quartier de Contamines, 1947 - Les immeubles projetés (en blanc), sur des espaces libres avec servitude de non-bâtir, entourent des terrains destinés à des installations d'intérêt public (en gris), formant un parc continu (photo ci-dessous, 1984).*

**La procédure de validation** des plans localisés de quartier est la même en zone ordinaire et en zone de développement. S'agissant de documents qui instaurent des règles locales pouvant déroger aux règles générales, la procédure est relativement complexe, tout en restant pour l'essentiel du ressort de l'exécutif (Conseil d'Etat).

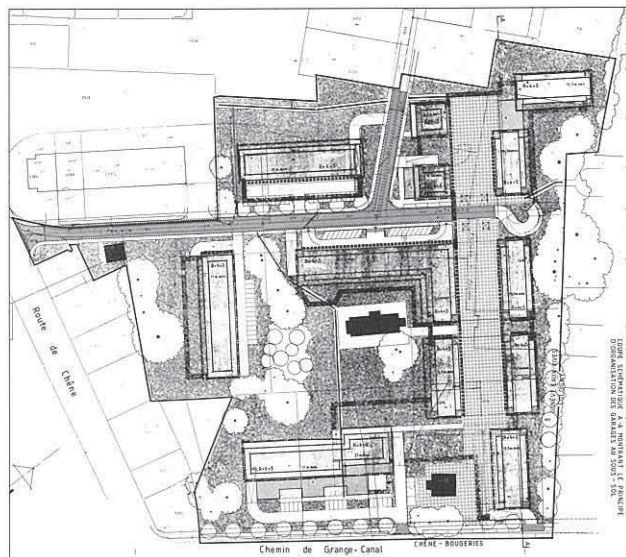
- *Un projet de plan localisé de quartier* est élaboré par le département des travaux publics et de l'énergie, qui prend l'avis de la commission d'urbanisme et consulte les services techniques intéressés.
- *Une enquête publique* de 30 jours permet à chacun d'adresser des observations au département.
- *Un préavis* est émis par le Conseil municipal de la commune concernée, dans un délai de 45 jours après réception des observations transmises par le département à l'issue de l'enquête.
- *Le délai référendaire* pour le préavis communal (favorable) est de 21 à 40 jours, selon la taille de la commune.





- *Le projet de plan localisé de quartier est publié dans la Feuille d'avis officielle et affiché dans la commune. Le délai pour former opposition est de 30 jours : les opposants peuvent être les communes ou «quiconque est atteint par le projet de plan localisé de quartier et a un intérêt digne de protection à ce qu'il soit modifié ou écarté».*
- *Le Conseil d'Etat adopte le plan localisé de quartier et statue sur les oppositions. En cas d'opposition provenant de la commune, c'est le Grand Conseil qui statue et renvoie le document au Conseil d'Etat.*
- *Le délai de recours au Tribunal fédéral est de 30 jours.*

Les plans localisés de quartier restent en vigueur tant qu'ils ne sont pas modifiés, abrogés ou remplacés par de nouveaux plans.

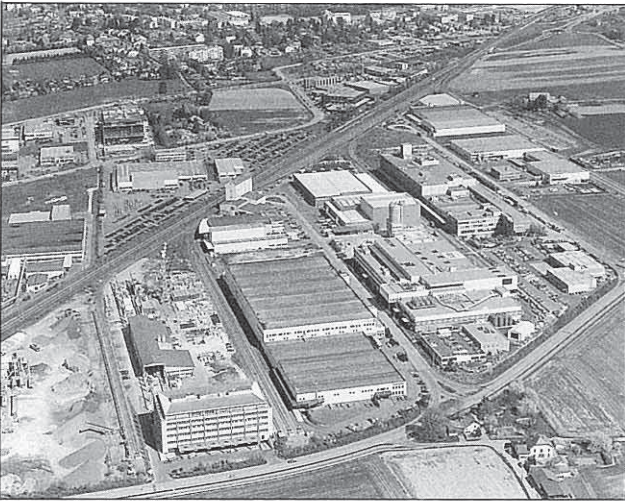


*Plan localisé de quartier des Tuliers, 1986. Le plan définit les accès, une rue piétonne bordée de commerces et des cours calmes. Ci-dessous, photographie du quartier en 1994. Les immeubles ont été réalisés par plusieurs opérateurs immobiliers.*





**La pratique des plans localisés de quartier** a suivi l'évolution générale de l'aménagement genevois. Au départ, ces documents étaient le plus souvent élaborés pour des périmètres relativement importants, de l'ordre d'une dizaine d'hectares. Ces dernières années, la tension croissante sur des enjeux très localisés et la raréfaction des terrains à bâtir ont conduit à multiplier les plans localisés de quartier de petite taille.



*Zone industrielle de Meyrin-Satigny (photo 1994).*

## ■ Plan et règlement directeur en zone de développement industriel

Les plans directeurs en zone de développement industriel visent à favoriser le développement d'activités secondaires dans le canton, tout en assurant les conditions d'un aménagement rationnel. Ils prescrivent :

- le réseau de voirie et les alignements des constructions le long de ces voies ;
- les réseaux d'adduction et de distribution des canalisations industrielles, de canalisations d'eaux usées et d'eaux pluviales ;
- les étapes d'équipement et d'occupation des terrains ;
- la destination des différentes parties de la zone industrielle ;
- les espaces libres, les écrans de verdure, les gabarits des constructions, le remodelage éventuel des terrains, les emplacements de parcage ;
- les emprises qui doivent être cédées gratuitement au domaine public.

Les plans sont accompagnés de règlements directeurs fixant les conditions d'équipement, les règles imposées aux constructeurs et les montants de la taxe d'équipement.

La procédure de modification et d'abrogation de ces plans et règlements directeurs est celle des plans localisés de quartier (voir pp. 44-45).



## ■ Plan de site

La notion de «site» unifie plusieurs politiques de protection. Elle s'applique aussi bien à des ensembles bâtis ayant valeur de patrimoine archéologique, historique ou architectural, qu'à des secteurs non bâtis ayant valeur de patrimoine naturel ou paysager. La nature et les sites font l'objet d'une protection générale. En complément, des secteurs localisés peuvent faire l'objet de mesures spéciales de conservation et d'aménagement sur la base d'un plan de site.

Moins contraignant que le classement d'édifices, le plan de site permet de prendre en compte et de définir un contexte, notion qui échappe aux mesures de classement. Il autorise des interventions contemporaines, pourvu

qu'elles contribuent à renforcer les caractéristiques d'ensemble du secteur concerné. Les règles de conservation et d'aménagement varient selon les cas. Ainsi :

- **En milieu urbain**, le plan de site de la rade assure la protection du site du petit-lac, de ses abords et des immeubles riverains. D'autres espaces urbains publics, comme par exemple le rond-point de Plainpalais, sont également protégés par un plan de site.

- **Des villages** sont protégés par des plans de site. Citons les exemples d'Hermance et de Dardagny. D'autres villages ne sont pas protégés par un plan de site, mais figurent dans l'inventaire fédéral des sites construits à



*Plan de site de la rade, adopté par le Conseil d'Etat le 15 novembre 1992, puis le 4 octobre 1993 : périmètre de protection*

1 *Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites*, du 4 juin 1976, art. 35-37





Village de Dardagny, protégé par un plan de site adopté par le Conseil d'Etat le 16 septembre 1981.



L'Allondon, affluent du Rhône protégé par un règlement adopté par le Conseil d'Etat le 15 mars 1968.

protéger en Suisse (ISOS) ou font l'objet de règlements spéciaux du Conseil d'Etat.

- Un bon exemple de **site naturel** est le vallon de l'Allondon, petit affluent du Rhône resté sauvage, figurant à l'inventaire des sites et monuments naturels d'importance nationale <sup>1</sup>. L'évolution de la législation fédérale conduit également à protéger des biotopes (par exemple, réserve biologique des Prés-de-Faverges à Presinge).

<sup>1</sup> Objet 1204.

<sup>2</sup> Voir pp. 44-45 du présent Cahier.

## ■ Plan d'alignement

Les plans d'alignement sont des documents de planification localisés et font donc partie, à ce titre, de l'ensemble des plans d'affectation au sens de la *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*. Ils sont élaborés dans le but de déroger aux dispositions générales fixées par :

- la *Loi sur les routes*, du 28 avril 1967 : alignement des constructions à 15 ou 25 mètres de l'axe des routes ;
- la *Loi cantonale sur les eaux*, du 5 juillet 1961 : alignement des constructions à 10, 30 ou 50 mètres des rives des cours d'eau ;
- la *Loi sur les forêts publiques et privées*, du 2 juillet 1954 : interdiction de construire à moins de 30 mètres des lisières des forêts.

La procédure de validation est celle relative aux plans localisés de quartier <sup>2</sup>.

## ■ Règlement spécial

Enfin, des règlements spéciaux peuvent être établis pour fixer des règles d'intégration. En secteurs urbains, ils portent notamment sur la détermination de gabarits, le caractère architectural ou la destination des constructions (par exemple, règlement du quartier de Rive). Dans plusieurs villages de la campagne genevoise, ils énoncent des prescriptions sur la manière d'incorporer une nouvelle construction dans le style local, en précisant l'indice d'utilisation du sol, les matériaux, la végétation, le paysage, le parcage, etc.

La procédure de validation est celle relative aux plans localisés de quartier <sup>2</sup>.



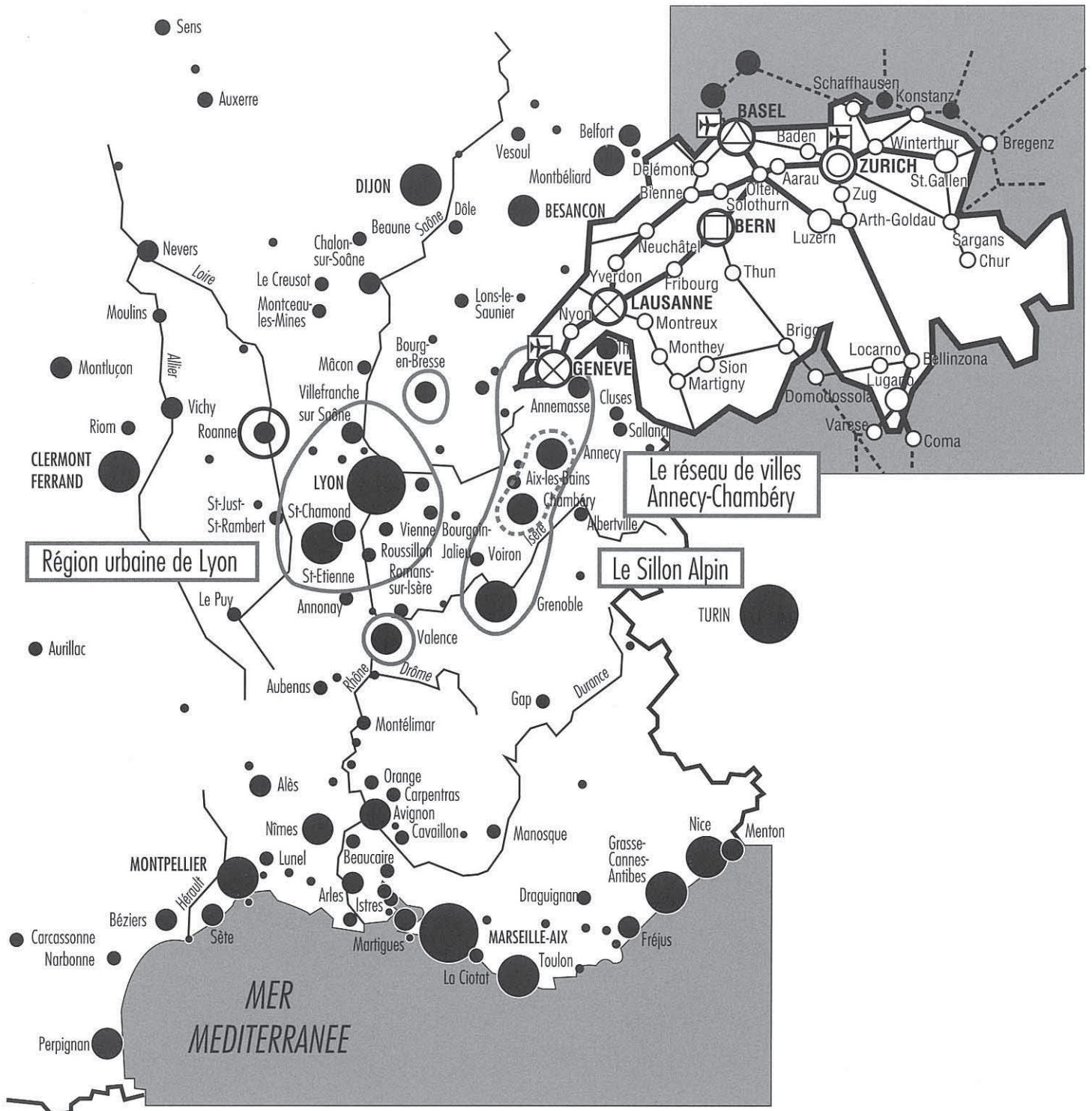
## Plans directeurs communaux

Les relations entre autorités cantonales et communales sont également facilitées par les «plans directeurs communaux». Ces documents n'ont pas de valeur juridique et ne sont donc que des instruments de coordination et de communication. Comme le plan directeur cantonal, le plan directeur communal permet à une commune d'affirmer ses atouts, de proposer des solutions à ses problèmes et de fixer les grandes orientations qu'elle souhaite en matière de gestion de l'espace pour les prochaines années. Cette «toile de fond» de l'aménagement opérationnel sert de référence commune aux autorités cantonales et communales, ainsi qu'aux divers partenaires concernés. Les plans directeurs communaux sont notamment très utiles lors de l'élaboration des préavis relatifs aux autorisations de construire.

En 1993, la Ville de Genève a procédé à la révision de son plan directeur communal. Intitulé «Genève 2001», l'important rapport publié à cette occasion rassemble les analyses, les problèmes et les options d'aménagement en trois chapitres, correspondant aux grands domaines de prérogatives communales : la gestion des équipements, la planification du développement urbain et l'aménagement du domaine public en liaison avec les transports.

Les plans directeurs communaux sont établis à l'initiative de communes, en association avec le département des travaux publics et de l'énergie. Des plans directeurs intercommunaux ont également été établis par des groupes de communes (plans dits «alvéolaires»).





Une convergence sur un modèle : le réseau de villes. Assemblage de deux cartes :

- «Rhône-Alpes : vers une armature urbaine exceptionnelle», extraite de Rhône-Alpes, une chance de plus pour la France dans l'Europe, préparation du XIe Plan, décembre 1992 ;
- «Stadt Schweiz als vernetztes Städtensystem», carte extraite d'une étude de l'ORL pour l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, 1992.



## NOUVEAUX DEFIS DE L'AMENAGEMENT <sup>1</sup>

L'aménagement du territoire agit principalement sur le moyen et le long terme, il se doit donc d'anticiper. Ces prochaines années, plusieurs défis nouveaux s'imposeront à lui.

**La construction de l'Europe** concerne le canton de Genève (et, par là-même, sa région), quels que soient le rythme et la manière dont la Suisse y participera institutionnellement. Le marché unique accélère la tendance aux processus de métropolisation et de concurrences territoriales par rapport auxquels il importe de se positionner, voire de construire des alternatives. L'aménagement du territoire doit accompagner et cadrer ces processus de manière que leurs effets spatiaux soient maîtrisés. La discipline devra être capable de se mesurer à des échelles du territoire sortant des dimensions institutionnelles traditionnelles, comme l'économie l'a fait avant elle.

**La crise économique, aspect particulier d'une crise sociale et institutionnelle**, met l'aménagement du territoire au défi de dépasser le rôle principal de protection et de contrôle qui lui a été attribué ces dernières années. Il s'agit aujourd'hui de mettre en place un **projet d'organisation du territoire** propre à soutenir l'organisation des activités économiques en fonction de certains choix de société. C'est un projet à moyen et long terme, qui doit intégrer un large ensemble d'objectifs de l'aménagement. Pour Genève, la formulation d'un projet d'organisation du territoire passe aujourd'hui nécessairement par une transgression des limites cantonales : à l'échelle du bassin genevois, afin d'englober dans une logique cohérente l'ensemble de l'espace de vie d'environ 650'000 personnes ; et aux échelles élargies de la Suisse occidentale et de Rhône-Alpes, afin de situer Genève dans le contexte européen.

Cette réorientation sera plus constructive et prospective qu'une simple «déréglementation», qui viserait à laisser aux activités économiques la liberté de modeler le territoire en fonction des logiques gagnantes immédiates, au prix de l'abandon des objectifs sociaux, culturels ou de protection de l'environnement et, surtout, de projets de

développement à long terme. En effet, la lourdeur de la réglementation et de son application, invoquée par certains, n'est-elle pas le plus souvent due à l'absence de consensus sur un projet ?

### ■ Les limites de l'insularité

Ces dernières décennies, Genève a été caractérisée par son ouverture sur le monde international. Il ne semble, aujourd'hui, plus possible de se fonder sur cette seule dimension : après la disparition des blocs, la présence des activités internationales n'est plus un acquis automatique et ne suffit plus, à elle seule, à «assurer» le développement économique de Genève. Le maintien même et le renforcement de cette fonction ne peuvent plus être garantis sans une solidarité régionale.

Si la nouvelle réalité économique constitue une nouvelle «donne» pour l'aménagement du territoire, il ne s'agit pas, pour autant, d'abandonner ses autres objectifs, inscrits dans la *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, à savoir de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage, de créer et maintenir un milieu bâti favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques, de veiller à un certain équilibre dans la répartition des activités dans le territoire (décentralisation).

### ■ Un modèle d'organisation du territoire : le «réseau des villes»

La réflexion sur un nouveau modèle d'organisation du territoire doit prendre en compte l'ensemble de ces critères. Par ailleurs, elle doit se fonder sur une analyse objective des chances et des possibilités de Genève.

Un modèle d'organisation du territoire peut être construit en tirant parti de la tradition suisse et d'une convergence avec la planification française : la «complémentarité des

<sup>1</sup> Ce texte est extrait du document établi par le Canton de Genève, *Orientations pour l'aménagement du territoire franco-valdo-genevois*, département des travaux publics et de l'énergie, direction de l'aménagement, juillet 1993.



centres» (ou des villes). Développé par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT)<sup>1</sup> et par le Ministère français de la ville et de l'aménagement du territoire (DATAR)<sup>2</sup>, ce modèle peut devenir un système plus performant, dans sa globalité, que les métropoles de grande taille. Porteur de toute une série d'avantages qualitatifs auxquels les populations sont attachées, ce modèle est probablement le seul projet possible pour nos régions composées de villes moyennes et petites, comme alternative au repli sur soi et au régionalisme conservateur.

### ■ Les qualités des villes «en réseau»

La mise en valeur de la complémentarité des villes vise à doter celles-ci de l'ensemble des fonctions urbaines ordinaires et à leur faire partager les fonctions exceptionnelles (métropolitaines). Une politique d'aménagement vise à développer un projet qualitatif : les villes de taille «moyenne» doivent rester compactes et riches de qualités urbaines (proximité et variété des équipements, présence et importance de l'espace public, mixité des fonctions), s'articuler par rapport au territoire rural, sans exclusion ou domination, être un instrument d'ouverture. Les habitants et les entreprises bénéficient de la proximité d'autres villes grâce à des transports efficaces (réseau de chemins de fer inter-villes).

### ■ Pour un aménagement à géométrie variable

Le réseau que constituent ces villes complémentaires dépasse le régionalisme. Il n'a pas de limite et est, par définition, à géométrie variable : il s'adaptera aux dimensions diverses des échanges, sur les plans culturel, scientifique, économique, de la formation, etc.

Les espaces abordés par l'aménagement du territoire doivent être également à géométrie variable, définis par des aires d'études de tailles diverses, abordant chacune des problématiques d'échelles différentes. On retiendra ici **trois aires d'études pertinentes** : celle de la région élargie Rhône-Alpes - Suisse occidentale ; celle, plus petite, du bassin franco-valdo-genevois ; enfin celle, encore plus réduite, de la ville.

### ■ Les enjeux de l'aménagement

**Dans la région élargie**, Genève bénéficie d'une position géographique privilégiée, point d'articulation entre Rhône-Alpes et la Suisse occidentale, deux régions dynamiques dotées d'une armature urbaine importante. L'atout de Genève, la présence des activités internationales, reste un enjeu porteur d'avenir. Toutefois, il devra faire l'objet d'une solidarité régionale renforcée. Dans d'autres domaines tels que la culture, la recherche, les équipements de pointe, les infrastructures régionales, Genève devra jouer le jeu de la complémentarité avec les villes qui l'entourent. En matière de transports, l'amélioration du raccordement de Genève aux villes voisines grâce au développement des transports publics est déterminante, comme une meilleure insertion au réseau ferroviaire international.

• **Le bassin franco-valdo-genevois** représente l'espace de vie quotidienne de 650'000 habitants. Le développement de ces dernières années montre que Genève a déjà franchi les frontières par la réalité des faits. Cette agglomération s'est développée selon un processus caractéristique d'implosion-explosion (concentration des activités au centre, urbanisation diffuse dans la couronne extérieure, forte croissance des mouvements pendulaires et des atteintes à l'environnement).

<sup>1</sup> En 1989, le Conseil fédéral chargeait l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) d'établir un rapport sur l'aménagement national. L'étude est conduite en collaboration avec l'ORL, institution d'aménagement du territoire de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich. Une synthèse en a été présentée à l'ASPAN par M. Matthey (OFAT) en 1992.

<sup>2</sup> Des thèses similaires sont développées par la préfecture de la région Rhône-Alpes. Voir notamment *Rhône-Alpes, une chance de plus pour la FRANCE dans l'Europe*, préparation du XIe plan, stratégie de l'Etat en région, décembre 1992.



Il devient urgent de définir une vision globale de l'aménagement de ce territoire. Les enjeux communs sont d'assurer une organisation de l'espace propre à assurer le fonctionnement des activités humaines et de garantir la qualité du cadre de vie. Cela suppose d'aménager des transports publics quotidiens efficaces en relation avec les urbanisations périphériques, de mener une gestion cohérente des espaces libres, d'assurer la protection des qualités des quartiers centraux, de veiller à une valorisation des agglomérations périphériques, en particulier de mettre en place une politique concertée pour l'implantation des équipements d'importance régionale, structurant le développement de l'urbanisation.

• **La ville ou l'agglomération urbaine** est l'espace de continuité du bâti, aujourd'hui intercommunal, voire transfrontalier. Les principaux enjeux portent sur la manière de freiner la surdensification du centre, de valoriser un espace central rare au bénéfice de projets d'intérêt public, de structurer la couronne périphérique, en mutation, voire d'organiser son extension, en maintenant une agglomération compacte.

La prise en compte de ces territoires suppose de nouvelles concertations pour l'aménagement du territoire, un développement de l'intercommunalité et de la collaboration intercantonale et transfrontalière.



## Publications du département des travaux publics et de l'énergie concernant l'aménagement du territoire

Le document central de l'aménagement genevois est le *Plan directeur cantonal* de 1989, actuellement en réexamen.

Les *Comptes-rendus de la commission d'urbanisme*, publiés régulièrement tous les 4 ans depuis 1966, reflètent l'évolution des orientations d'aménagement du canton.

Les *Cahiers de l'aménagement* abordent divers aspects de l'aménagement du territoire. Sont parus :

«Les rénovations d'immeubles d'habitation à Genève», *Cahier de l'aménagement* n° 1, service de l'habitat, 1992.

«Aspects du patrimoine architectural, Genève 1977-1993», *Cahier de l'aménagement* n° 2, service des monuments et des sites, 1993.

«L'aménagement du territoire à Genève», *Cahier de l'aménagement* n° 3, division des plans d'affectation, 1994.

La série «Architecture et sites genevois» émane du service des monuments et des sites. Sont parus :

Baertschi Pierre et Jiranek Alès, *Hermance, bourg médiéval*, service des monuments et des sites, 1985.

Baertschi Pierre et Schmid Isabelle, *Carouge, ville nouvelle du XVIIIe siècle*, service des monuments et des sites, 1989.

Baertschi Pierre et Jiranek Alès, *Dardagny, ou la dimension cachée d'un patrimoine*, service des monuments et des sites et Commune de Dardagny, 1993.

Le département des travaux publics et de l'énergie publie également des monographies et des études consacrées à des sujets particuliers. Nous présentons les plus récentes, par ordre chronologique.

*Les couleurs dans la ville, étude sur les couleurs de façades*, service des monuments et des sites, 1985.

*Indicateurs morphologiques pour l'aménagement, analyse de 50 périmètres bâtis situés sur le Canton de Genève*, avec l'Université de Genève, décembre 1986. Volume 1, présentation générale. Volume 2, analyse de 50 périmètres bâtis.

*Livre Blanc sur la LDTR, loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation*, service de l'habitat, 1989.

El-Wakil Leïla, *Bâtir la campagne, volume 2*, service des monuments et des sites, 1989.

*Architecture, sites et patrimoine, répertoire et fiches conseils*, service des monuments et des sites. 1 Fiches techniques et conseils pour la restauration des édifices anciens, dès 1983, se continue. 2 Répertoire des ensembles XIXe et XXe siècles, 1991. 3 Répertoire des immeubles et objets classés, 1993.

*Atlas du territoire genevois*, Centre de recherche sur la rénovation et service des monuments et des sites, 1993.

Hiler David, *Et pourtant, elle contourne... Le réseau routier genevois à l'épreuve de la démocratie*, 1993.

*Photographies* : Cadastre Genève, couverture <sup>1, 2 et 3</sup>. Catherine Courtiau p. 17 <sup>1</sup>. Département des travaux publics et de l'énergie pp. 16 <sup>2</sup>, 19 <sup>1</sup>, 34, 37. Fondation Braillard p. 17 <sup>2</sup>. Institut für Kommunikationstechnik ETHZ pp. 12, 14. Keystone p. 23. Max Oettli pp. 29, 30 <sup>1 et 2</sup>, 31 <sup>1 et 2</sup>, 32 <sup>1 et 2</sup>, 33, 36 <sup>1 et 2</sup>, 38 <sup>2</sup>, 44, 45, 46, 48 <sup>1</sup>. Swissair pp. 22, 47. Adriana et Gérard Zimmermann pp. 9, 16 <sup>1</sup>, 24, 27, 28, 35, 38 <sup>1</sup>, 48 <sup>2</sup>, dos de couverture.







# GENÈVE

PLAN DIRECTEUR 1935

ECHELLE 1:10000

