Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 55 (1982)

Heft: 11

Artikel: Le canton de Genève et l'aménagement du territoire

Autor: Favre, Jean-Daniel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-128457

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Le canton de Genève et l'aménagement du territoire

Dans le canton de Genève, l'aménagement du territoire a une organisation particulière. Le plan des zones de construction couvre l'ensemble du canton et ses modifications sont adoptées par le Grand Conseil. Dans ces conditions, comment est organisée la participation des communes et de la population? Le présent article éclaircit ces points et donne des informations sur le projet de loi genevoise d'application de la LAT qui est en cours d'élaboration depuis 1979 et qui sera prochainement soumis aux autorités législatives.

1. Préambule

Avant de parler de l'aménagement du territoire à Genève, il convient de préciser certaines caractéristiques de ce canton situé à l'extrémité sud-ouest de la Suisse et presque entièrement enclavé en territoire français.

Dimensions, situation

La surface totale du canton de Genève est de 284 km² (y compris la partie genevoise du lac). Sa plus grande dimension (du sud-ouest au nord-est) est d'environ 30 km. Sa plus petite, entre le Grand-Saconnex et Thônex, est d'environ 9 km.
La longueur de la frontière avec le canton de Vaud (sans le lac, ni les enclaves de Céligny) est de 4,5 km alors qu'elle est de 103 km avec la France.
45 communes se partagent les 24 600 ha de terres du canton, la plus grande étant Satigny, avec 1892 ha et la plus petite Chêne-Bourg avec 140 ha.

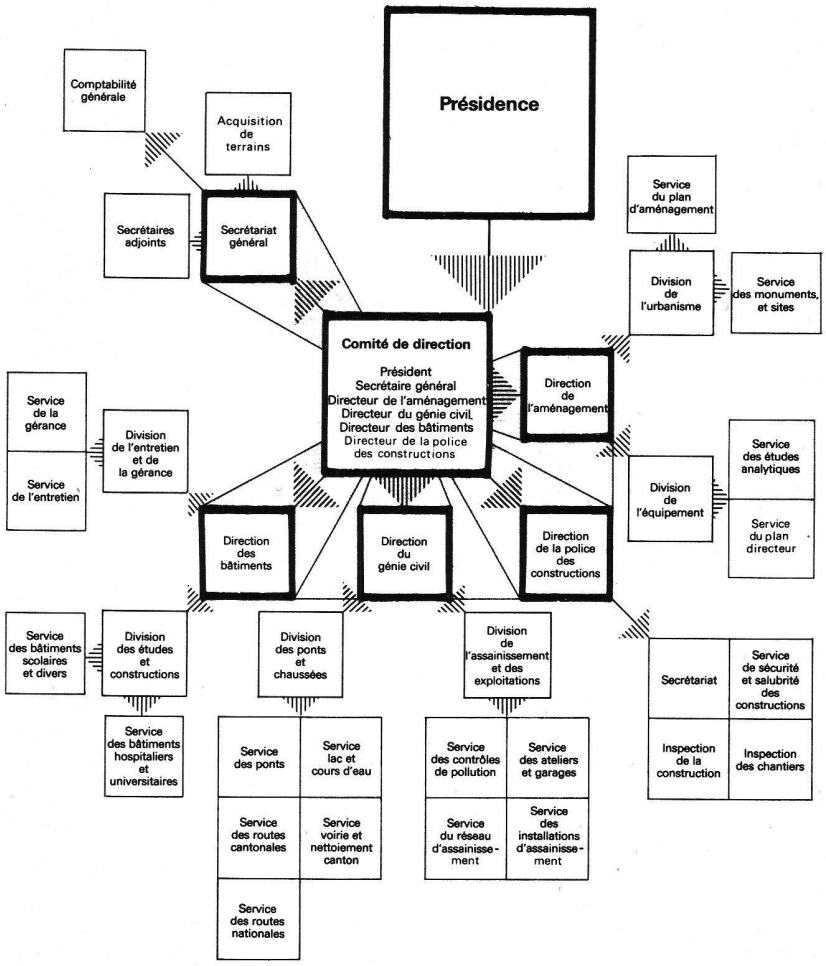
Population, emplois

Le canton de Genève compte 346 000 habitants (situation au 31 décembre 1981) dont 30% de Genevois, 39% de Confédérés et 31% d'étrangers.
Chaque année, les départs et les arrivées dus à l'émigration et à l'immigration provoquent d'importants mouvements de personnes. Ainsi, en 1981, ces mouvements ont représenté plus de 50 000 personnes (un septième de la population de résidence) et un gain migratoire de plus de 3000 habitants, alors que le gain naturel se situait à environ 350 habitants.
Chaque jour, plus de 22 000 travailleurs (situation en août 1981) venant de France franchissent la frontière pour venir occuper une partie des quelques 180 000 emplois (trente heures et plus. RFE 1975) du canton, emplois dont 70% sont du secteur tertiaire.

Occupation du sol, transports

La population et les emplois occupent environ 5500 des 8000 ha dévolus à l'urbanisation (zones à bâtir), soit une densité moyenne de 6290 hab/km². La zone agricole s'étend encore sur presque la moitié du territoire cantonal. Le taux de motorisation est d'une voiture pour 2,2 habitants. En 1970, sur l'ensemble des déplacements d'un jour ouvrable moyen, on estimait qu'ils s'effectuaient à 64% en véhicules privés, 17% en transports publics et 19% à pied. Le nombre de passages quotidiens (jours ouvrables) de véhicules à la trentaine de postes frontières avec la France était estimé, en 1980, à environ 90 000, au total. Actuellement, le nombre de kilomètres parcourus, dans le canton, lors d'un jour ouvrable moyen, par les automobilistes se situe aux alentours de 3 millions de kilomètres.
Les quelques données de base du tableau permettent d'entrevoir quelles sont les préoccupations des responsables de l'aménagement du canton. Mis à part les importants problèmes de caractère urbain, comme la tension actuelle dans le domaine du logement, il s'agit, au niveau du plan directeur cantonal, de gérer au mieux l'utilisation de l'ensemble du territoire d'un canton exigu en tenant particulièrement compte, d'une part, des besoins d'une population dense et fortement motorisée et, d'autre part, de la nécessaire sauvegarde de la zone agricole.

Organisation du Département des travaux publics



2. Organisation de l'aménagement du territoire

Face à des conditions et des contraintes qui lui sont propres, il n'est pas étonnant que le canton de Genève se soit doté de structures pour l'aménagement du territoire qui diffèrent assez sensiblement de celles de la plupart des autres cantons suisses. Sans remonter aux toutes premières dispositions légales en matière d'urbanisme, il faut signaler que c'est en 1929 qu'une loi générale sur les constructions et les installations diverses fut adoptée par le Grand Conseil. Cette loi élargissait le système des zones de construction à l'ensemble du territoire cantonal. Il y a donc plus d'un demi-siècle que le canton est doté d'un plan général des affectations qui, avec ses évolutions successives, constitue aujourd'hui une donnée de base pour l'aménagement du territoire. En l'occurrence, le terme d'«ajustement» ou de «réaménagement» conviendrait mieux à cette activité pour ce qui concerne l'affectation du sol.

L'existence d'un plan des zones de construction pour l'ensemble du canton, plan dont les modifications sont adoptées par le Grand Conseil, provoque souvent des questions de nos amis confédérés sur les prérogatives des communes genevoises en matière de plans d'affectation.

Remarquons que ces modifications font l'objet d'une procédure assez complexe comprenant, notamment, une enquête publique générale, le préavis du Conseil municipal de la commune concernée et une possibilité d'opposition pour toute personne touchée dans ses droits.

Quant aux plans de quartier, dont l'adoption est du ressort du Conseil d'Etat, la procédure inclut aussi une enquête publique générale et le préavis de la commune.

C'est le département des travaux publics qui accorde les autorisations de construire conformément aux plans d'affectation.

Actuellement des projets sont en discussion au Grand Conseil qui visent à augmenter les compétences des communes dans l'utilisation du sol à l'intérieur des zones à bâtir. Relevons, cependant, qu'en raison de l'exiguïté du canton, il y a peu de cloisonnement entre autorités cantonales et communales et que la concertation, même informelle est, en général, de règle.

En ce qui concerne les études de plans directeurs, les communes sont appelées, depuis plus de dix ans, à participer activement à l'aménagement de leur territoire. Le début de cette participation date des premières études régionales (par groupes de communes) qui suivirent... l'établissement du plan directeur cantonal de 1965 et qui firent prendre conscience aux communes de leurs problèmes d'aménagement. Dès les années 70, les études ont tendu à couvrir les communes selon leurs frontières politiques, limites mieux ressenties que celles d'une «région». Actuellement l'ensemble du territoire cantonal a fait ou fait l'objet d'études effectuées en commun par le canton et les communes. La masse de données ainsi rassemblée sera extrêmement utile à la réalisation des études de base demandées par l'article 6 LAT. A cet égard, l'étude d'aménagement de la ville de Genève, actuellement en cours, revêt une importance particulière puisque cette commune, qui s'étend sur 1573 ha, accueille un peu moins de la moitié de la population du canton et environ les deux tiers de ses emplois.

Il est important de constater que les études de plans directeurs cantonaux et communaux ont, jusqu'à présent, relevé du bon vouloir du canton et des communes puisqu'aucune disposition légale cantonale ne les rendait obligatoires. La future loi genevoise d'application de la LAT remédiera à cet état de fait et définira les modalités de la collaboration entre l'Etat et les communes pour l'élaboration du plan directeur cantonal.

3. Etude du plan directeur des transports

Les données de base fournies précédemment indiquent sans doute clairement qu'un des points chauds de l'aménagement cantonal est le problème des transports. Les inconvénients engendrés par le développement des déplacements en véhicules privés (encombrements, nuisances, etc.) ont provoqué des interventions, notamment au Grand Conseil. Sur proposition du Conseil d'Etat une importante étude a été entreprise, depuis déjà plusieurs années, afin de mettre au point un plan directeur des transports qui organise les déplacements de personnes et qui précise la part des différents modes de transport ainsi que leur complémentarité.

Dès les premières phases de cette étude, l'importance de l'urbanisation, c'est-à-dire de la répartition spatiale des habitants et des emplois, pour les problèmes de transport a été mise en évidence.

Pour déterminer l'influence de la localisation des habitants et des emplois, quatre hypothèses de répartition ont été testées à l'aide d'un modèle de transports, sur la base d'une hypothèse globale de 385 000 habitants dans le canton vers 1990.

Ces quatre hypothèses étaient les suivantes:

Plan directeur cantonal

Il s'agissait de la traduction quantitative des intentions du plan directeur de 1975, à savoir: maintenir la population de la ville de Genève aux environs de 160 000 habitants, accueillir les nouveaux habitants et les nouveaux emplois principalement dans la zone de développement de l'agglomération, freiner l'urbanisation des communes rurales.

Antiplan

Cette hypothèse cumulait des déséquilibres: en laissant la ville de Genève se dépeupler jusqu'à 120 000 habitants, en utilisant peu la zone de développement et en admettant une forte urbanisation des zones de villas et des villages en zone rurale. Les nouveaux emplois se concentraient en ville de Genève.

Superplan

On cherchait à améliorer les éléments jugés positifs du plan directeur en faisant, en particulier, remonter la population de la ville de Genève à 180 000 habitants.

Sansplan

Cette dernière hypothèse visait à accentuer encore le déséquilibre de l'antiplan par la dispersion non seulement des habitants mais aussi des emplois.

Le rapport intermédiaire N° 3 de la IIe phase de l'étude du plan directeur des transports conclut, au sujet de cette simulation, qu'il faut absolument éviter la dispersion (Antiplan, Sansplan) bien qu'elle corresponde, dans une certaine mesure, à la tendance actuelle:

Hypothèses globales de population et d'emplois pour l'horizon EI (1990) (extrait du rapport intermédiaire N° 3 de la IIe phase du plan directeur des transports)

		Habitants	Emplois Secteurs I + II	Emplois Secteur III	Total
Totaux	1970	331 600	63 600	114 800	178 400
	1975	335 700	51 000	128 900	179 900
	1990	385 000	51 000	154 000	205 000
Différences 70-90	nb absolu	+53 400	−12 600	+39 200	+26 600
	en %	+16	−20	+34	+14
différences 75-90	nb absolu	+49 300	0	+25 100	+25 100
	en %	+15	±0	+19	+14

«... En effet la dispersion aboutit à un recours encore plus intensif au transport individuel pour assurer les déplacements car, dans ces conditions, les transports publics et la marche ne peuvent plus être compétitifs. Lors d'un jour ouvrable moyen, les distances parcourues par les automobiles pourraient atteindre 4,5 millions de kilomètres avec la dispersion au lieu de 3,7 avec les hypothèses du plan directeur.»

En conséquence, les principes d'urbanisation à respecter sont les suivants:

- Utiliser de manière rationnelle le territoire exigu du canton, c'est-à-dire éviter la dispersion de la population et préserver la zone agricole.
- Urbaniser en priorité les zones de développement de l'agglomération qui sont souvent déjà équipées et

faciles à desservir par les transports publics.

- Maintenir le rôle de la ville de Genève pour l'habitat, afin d'organiser les transports sans devoir accorder la priorité à l'automobile, mais en préservant la compétitivité des transports publics, des deux-roues et des piétons.
- Eviter une trop grande spécialisation, par exemple avec d'une part des zones d'habitat et d'autre part des zones d'emplois, de manière à limiter les besoins et les distances de déplacement.
- Contrôler la cohérence des différentes mesures qui pourraient être prises afin de ne pas induire des effets contraires à l'occupation du sol visée pour l'horizon El (1990).

Ces principes, dégagés par l'étude du plan directeur des transports, seront très utiles pour la définition de la future conception de l'aménagement du territoire qui devra être établie pour l'application de la LAT dans le canton de Genève. Cette étude constitue d'ailleurs une des études de base capitales pour l'élaboration du futur plan directeur cantonal LAT.

4. Future loi genevoise sur l'aménagement du territoire

Pour terminer ce rapide survol de l'aménagement du territoire à Genève, il convient de dire quelques mots du projet de loi genevoise d'application de la LAT qui est en cours d'élaboration et qui devrait être prochainement soumis aux autorités législatives.

Pour élaborer ce projet, un groupe de travail est à l'œuvre depuis le printemps 1979 au sein de la direction de l'aménagement du département des travaux publics. Il est composé de membres de cette direction et d'un juriste du département des travaux publics. Il bénéficie, en outre, de l'assistance juridique d'un expert extérieur à ce département.

Des réflexions du groupe de travail, on peut déjà relever les considérations suivantes, alors que sa tâche n'est pas encore achevée:

La législation genevoise, quoiqu'un peu dispersée, est bien développée dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il ne s'impose donc pas de refondre l'ensemble de ses dispositions en une sorte d'œuvre législative monumentale. Il suffit de compléter les dispositions là où elles semblent présenter des lacunes par rapport à la LAT. C'est ainsi qu'on envisage deux sections pour la future loi genevoise d'application:

- la première section contiendra essentiellement des dispositions concernant le plan directeur cantonal (titre deuxième, chapitre premier, LAT) puisqu'on peut en effet constater qu'actuellement le principe de l'établissement d'un plan directeur cantonal n'est qu'indirectement mentionné dans la législation genevoise;
- la deuxième section, s'appliquant aux plans d'affectation (titre deuxième, chapitre 3, LAT), constituera une sorte de «gare de triage», c'est-à-dire qu'elle renverra aux dispositions contenues dans les différentes lois déjà existantes. Néanmoins, les articles concernant les zones de construction, jusqu'alors inclus dans la loi sur les constructions et installations diverses, seront incorporés à cette section. La loi sur les constructions et installations diverses deviendra ainsi une loi de pure police des constructions.

Le principal problème consiste dans la différence entre le plan directeur cantonal, tel qu'il a été conçu jusqu'à présent, et le plan directeur cantonal proposé par la LAT. Le premier constitue une «structure d'accueil» dont le but est de répondre au mieux à des besoins futurs hypothétiques, alors que le second est un instrument de coordination qui indique les modifications décidées ou envisagées de l'état existant.

Les futures conceptions genevoises en la matière, ainsi que l'articulation entre les différents types de documents, doivent encore faire l'objet de réflexions.

Jean-Daniel Favre,
chef du Service du plan directeur
Dans «Aménagement du territoire» N° 3/82.

‹Oui, on a toujours fait de bonnes expériences avec l'UBS.›

L'UBS vous fait profiter de son expérience pour vos questions d'argent: qu'il s'agisse de vous orienter sur le chemin de l'épargne ou du placement, d'exécuter vos paiements, ou encore de vous procurer des billets de banque ou des chèques de voyage pour vos vacances à l'étranger.