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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 56 (1983)

Heft: 6

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

Autor: Corsat, G.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-128510

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: 15.07.2025

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

Le canton de Genève et l'aménagement de son territoire [1]

Photo Swissair

Genève la ville

Préambule

Genève, le paradoxe ville-campagne, cité souvent comme canton-ville ou canton urbain. On oublie facilement que près de la moitié de la surface du territoire est consacrée à une agriculture dont la place, sur le plan fédéral, est mieux qu'honorable: la dixième, ce qui est surprenant pour un canton à réputation uniquement urbaine. Volonté politique, contraintes des limites ou organisations exemplaires? Tout peut-être.

En effet, l'exiguïté de son territoire, sa situation géographique isolée à l'extrémité de la Suisse, enclavé dans le territoire français, partagé par le lac et deux importants cours d'eau, sa position sur un centre important de rencontres économiques et culturelles conjuguée avec un nœud de communications routières, ferroviaires et aériennes, compte tenu des multiples activités tant industrielles, artisanales, bancaires et financières qu'administratives internationales qui s'y exercent, marqué par la volonté de conserver un environnement équilibré dans un territoire doté d'une agriculture et d'une viticulture active, ont placé le canton de Genève dans un contexte particulier.

Très tôt, les autorités genevoises durent, avant d'autres, se préoccuper de l'aménagement de leur territoire. Déjà en 1929, une loi sur l'aménagement fut promulguée prévoyant notamment, bien avant d'autres cantons, des mesures de zonage pour la réalisation ordonnée des constructions.

Constatons que, malgré le peu de surface disponible, la gageure des autorités visant à contenir les activités et l'habitat dans des limites bien déterminées, et cela dans un canton dont l'économie a connu une expansion continue, est tenue. L'essaimage des constructions, bête noire redoutée des aménagistes, a pratiquement pu être évité sur ce territoire pourtant exigu.

Situation, dimension

Avant de parler aménagement, il est utile de présenter le canton, situé à l'extrémité sud-ouest de la Suisse, entouré presque complètement par la France, à l'exclusion d'une petite bande qui le relie, par le canton de Vaud, à la Confédération helvétique.

La surface totale du canton de Genève est de 282 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 350 903 habitants (situation au 31 décembre 1982) dont 30% de Genevois, 38% de Confédérés et 32% d'étrangers.

Chaque année, les départs et les arrivées dus à l'émigration et à l'immigration provoquent d'importants mouvements de personnes, inhabituels sur le plan suisse. En 1981, ces

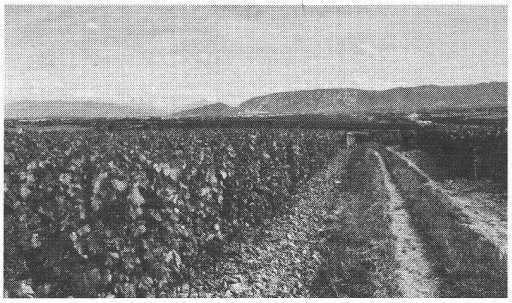


Photo DTP-B. Boulens

Genève la campagne

[1] Nous signalons qu'un article concernant l'aménagement du territoire dans le canton du Jura a été publié dans le numéro 1 des *Cahiers de l'ASPAN-SO.* La rédaction.

Bureau du groupe Suisse occidentale:
Simon Kohler, président
Francis Bertherin, vice-président
Pierre Debrot, secrétaire
Jacques Bregnard, trésorier

1a, Port-Roulant
2003 Neuchâtel

Chèques postaux
10-11902 Lausanne

Rédaction des Cahiers ASPAN-SO:
Claude Yerly, rédacteur responsable
ASPAN Schänzlihalde 21
3013 Berne
Tél. (031) 42 64 44

Comité de rédaction:
Gilles Barbey, président
Membres: Jacques Bregnard, Jean Erhardt, Arlette Ortis, Raymond Schaffert

Rédaction «Habitation»:
Pierre-Etienne Monot, rédacteur responsable
14, rue de la Barre
1005 Lausanne
Tél. (021) 22 62 73

Administration et publicité:
Imprimeries Populaires de Lausanne
2, avenue de Tivoli
1007 Lausanne
Tél. (021) 20 41 41
Chèques postaux 10-6622

mouvements ont représenté plus de 50 000 personnes (un septième de la population de résidence). En 1982, le gain migratoire s'est élevé à 4600 personnes et le gain naturel à plus de 400 personnes, ce qui donne un accroissement démographique de presque 5000 habitants.
Chaque jour, près de 23 000 travailleurs venant de France franchissent la frontière pour venir occuper une partie des quelque 200 000 emplois (30 heures et plus) du canton, emplois dont 70% sont du secteur tertiaire.

Occupation du sol, transports
La population et les emplois occupent environ 6500 des 8000 ha dévolus à l'urbanisation (zones à bâtir), soit une densité moyenne de 5400 hab/km².
La zone agricole s'étend encore sur presque la moitié du territoire cantonal. La *figure 1* montre la situation des zones de construction et agricole sur le territoire cantonal, tandis que le graphique de la *figure 2* montre la répartition de celles-ci.
Actuellement, la motorisation approche d'une voiture pour 2,1 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 frontière avec la France était estimé, en 1980, à environ 90 000. 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, ceci pour ne citer que quelques-uns des chiffres les plus importants.

Organisation du Département des travaux publics et de la direction de l'aménagement
L'aménagement du territoire fait partie, à Genève, du Département des travaux publics. L'organigramme de la *figure 3* montre l'organisation du département, les liaisons entre les différentes directions qui le composent, ainsi que la structure de celles-ci. Les «cases» direction de l'aménagement permettent d'entrevoir quelles sont les préoccupations principales des responsables de l'aménagement.
Relevons que la tension actuelle, qui règne dans le domaine du logement, s'est répercutée sur les problèmes d'aménagement, tant au niveau du développement des zones de construction qu'à celui du recensement, du maintien et de la conservation du domaine bâti.
Les deux divisions qui composent la direction jouent des rôles bien déterminés:

— La division de l'équipement est chargée plus particulièrement des analyses, des prévisions, de la conception des équipements et de

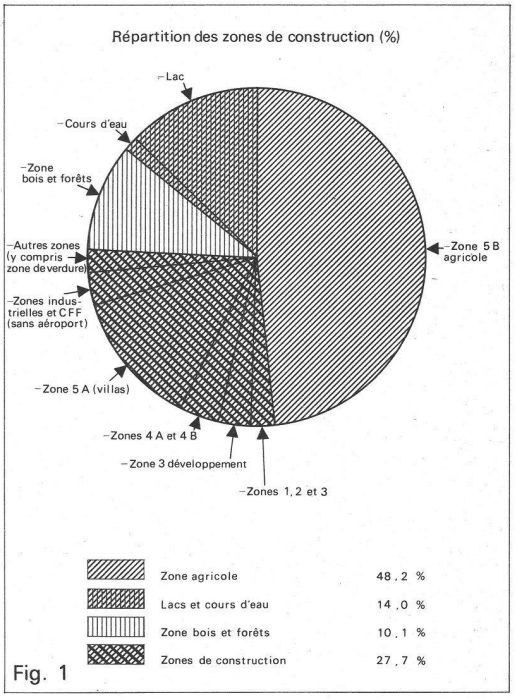


Fig. 1

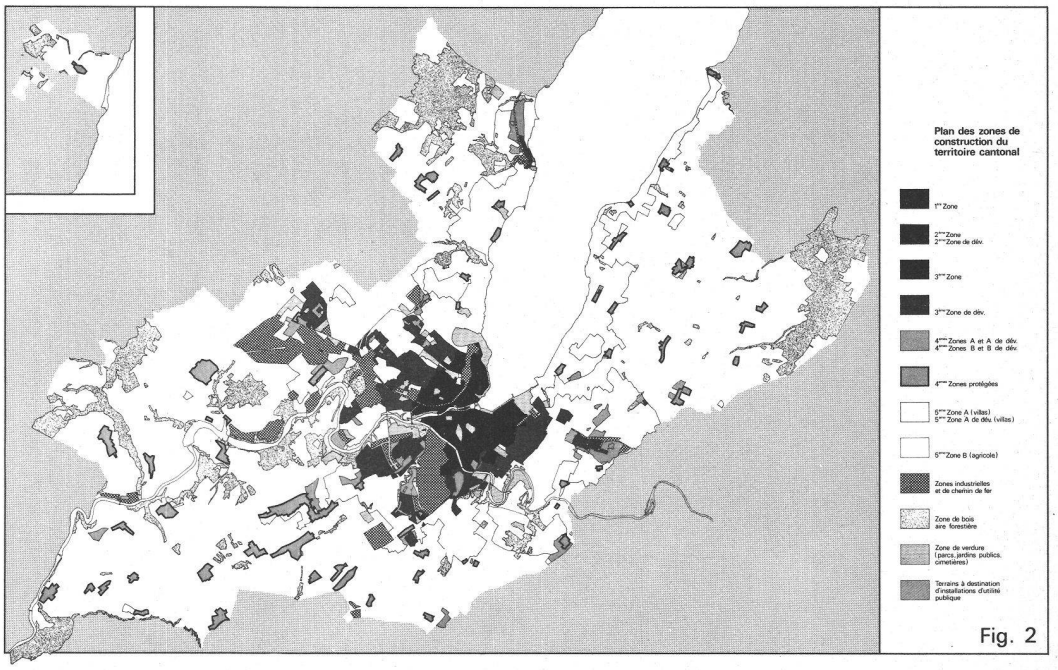


Fig. 2

Organisation du Département des travaux publics
Direction de l'aménagement

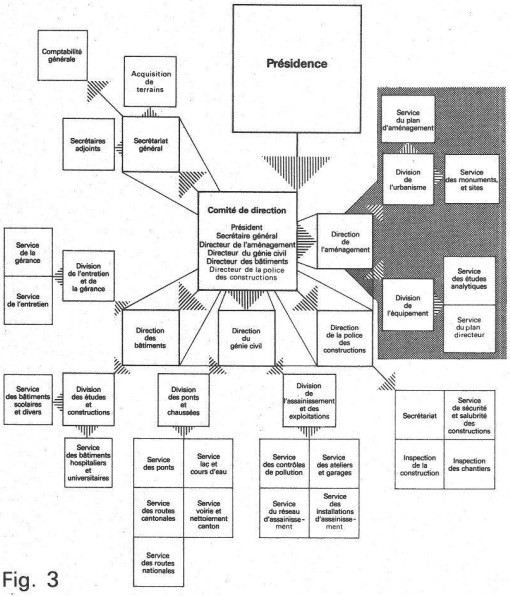


Fig. 3

l'organisation du territoire à long terme, ainsi que du plan directeur cantonal.

— La division de l'urbanisme travaille, quant à elle, sur le moyen et le court terme, tels par exemple les préavis d'autorisations, les plans directeurs communaux, les plans de quartiers, l'urbanisation des zones de développement, les modifications localisées du régime des zones de construction.

Le service des monuments et des sites, né il y a quelques années, en fait partie; il est chargé plus particulièrement des mesures et des directives de protection, aussi bien pour les sites que pour les bâtiments intéressants. Vu l'évolution des modalités, il joue un rôle de plus en plus important au niveau de la procédure de l'autorisation de construire.

Structures et organisation de l'aménagement du territoire

Compte tenu du contexte, et face aux contraintes qui lui sont propres, il n'est pas étonnant que le canton de Genève se soit doté de structures pour son aménagement qui diffèrent assez sensiblement de celles des autres cantons.

Sans remonter aux toutes premières dispositions légales en matière d'urbanisme, répétons 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 la donnée de base principale 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 de zones de construction pour l'ensemble du canton, 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, ainsi que la création de nouvelles zones, 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 quartiers, dont l'adoption est du ressort du Conseil d'Etat, ils font l'objet d'études avec les communes concernées. La procédure inclut aussi une enquête publique générale et le préavis de la commune.

Ainsi, le canton appliquait déjà, avant la lettre, une partie des recommandations de concertation et d'information que l'on trouve dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Actuellement, des projets sont en discussion au Grand Conseil, qui visent à étendre 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, comme dit ci-dessus, est de règle.

Les *figures 4 et 5* montrent la schématique d'une étude d'aménagement communal ainsi que la procédure de modification des limites de construction qui pourrait en résulter.

Ainsi, 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

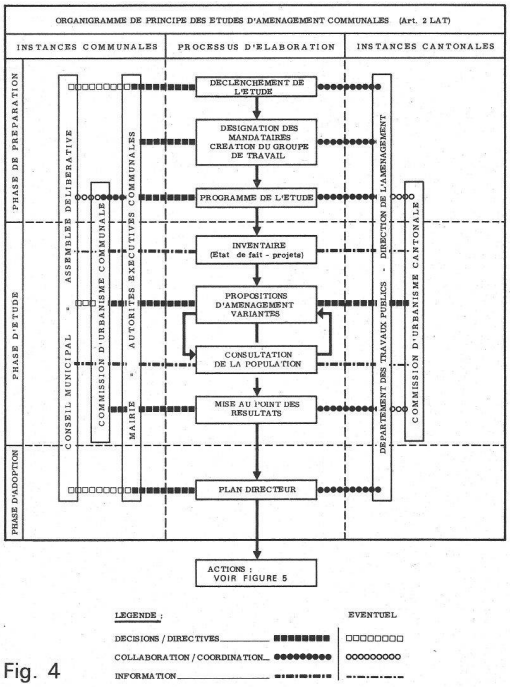


Fig. 4

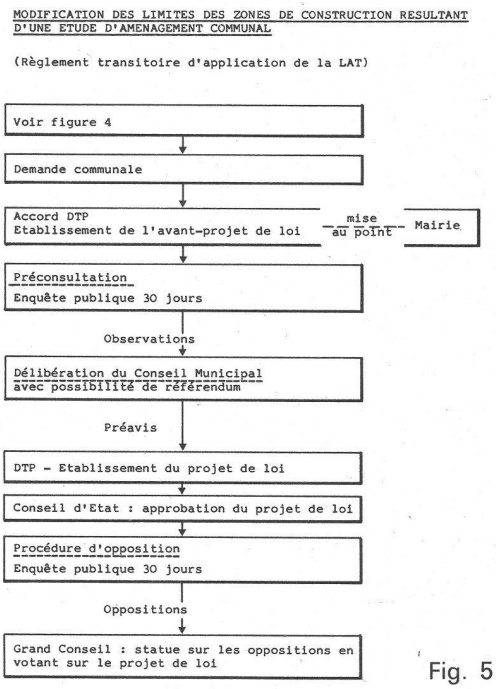


Fig. 5

utile à la réalisation des études de base demandées par l'art. 6 LAT, pour l'établissement du plan directeur cantonal. 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 2/3 de ses emplois.

Future loi genevoise sur l'aménagement du territoire

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.

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 que l'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) puisque l'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.

Plan directeur cantonal

Procédure

En vue de régler la procédure d'élaboration du plan directeur cantonal, le Conseil d'Etat a approuvé un règlement transitoire qui fixe les conditions de son établissement. Il prévoit notamment:

— la constitution d'une commission consultative cantonale qui participera à la définition du projet de conception de l'aménagement cantonal;

— l'information du public (mises à l'enquête publique) et la consultation des communes.

Il fixe également la procédure d'approbation du plan directeur, sa portée et son contenu.

Travaux préparatoires

Actuellement, le service du plan directeur est chargé du travail d'élaboration, rassemble les données, lance les études de base, établit les plans sectoriels, afin de constituer le dossier du schéma directeur cantonal.

Ce document exprimera, dans chaque domaine correspondant aux plans sectoriels, les perspectives d'aménagement pour une échéance moyenne de l'ordre de 10 à 15 ans. Les études antérieures, faites par le département des travaux publics et les communes, seront largement utilisées; citons plus particulièrement les études d'aménagement communales (plans directeurs des communes), le plan directeur des transports, les prévisions démographiques, la baromètre du logement et les données issues du plan directeur de 1975, etc.

Conclusions

A Genève, le développement démographique est essentiellement tributaire du solde entre l'émigration et l'immigration. Il a été constaté que le canton se révèle attractif, même en période de récession. Les bases étant quasiment insaisissables, et comme il est difficile d'imaginer des limitations de mouvements, les prévisions en cette matière se révèlent donc complexes et souvent aléatoires.

Une des conséquences de cette donnée font que les plans directeurs établis jusqu'à ce jour par le canton se sont toujours prévalus du principe de «structure d'accueil», alors que le plan directeur selon la LAT devrait être, lui, un instrument de coordination du développement souhaité, voire désiré. Un certain nombre de réflexions seront donc encore nécessaires aux spécialistes du canton pour organiser ces deux concepts.

Soulignons toutefois qu'au niveau de l'urbanisation, les autorités entendent contenir le développement en utilisant au mieux les zones à bâtir déjà existantes; l'amélioration des indices d'utilisation de certaines zones est envisagée.

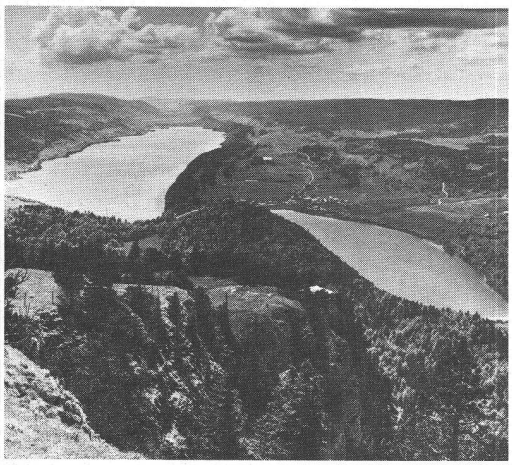
La zone agricole, facteur d'équilibre et espace compensatoire pour les habitants ainsi que secteur économique non négligeable, doit être préservée.

Pour limiter les effets de la motorisation

intense que nous avons relevés, l'accent est maintenant porté dans les études du plan directeur des transports sur le développement des transports publics. Les effets structurant de cette mesure devraient se répercuter positivement sur l'aménagement et l'urbanisation.
La volonté de préservation des sites est maintenue, des mesures particulières sont envisagées afin de sauvegarder les ensembles de constructions et les immeubles les plus intéressants du domaine bâti, images du passé chères aux citoyens genevois.
Du fait qu'en raison des contraintes et des données évoquées ci-dessus, des dispositions assez draconiennes concernant l'aménagement du territoire aient été adoptées il y a fort longtemps, le canton de Genève se trouve dans une situation relativement confortable et n'aura, en fait, qu'à procéder à des mesures d'adaptation pour satisfaire aux conditions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, loi qui aura relativement peu d'effet sur les structures d'aménagement du canton.

G. Corsat,
directeur de l'aménagement

Réflexions en longeant les rives des principaux lacs romands[1]



Les rives du Léman
Sur environ 100 km de rives vaudoises du Léman, seuls 15 km peuvent être qualifiés de «naturels». On les trouve principalement aux embouchures (Rhône, Venoge, Boiron, Aubonne, Dullive, Promenthouse). A la différence de la rive sud du lac de Neuchâtel où les collectivités publiques détiennent une forte majorité des grèves, les rives vaudoises du Léman appartiennent en majeure partie à des particuliers. Seules les villes ont acquis, conservé et ouvert au public des espaces riverains aménagés pour le sport, la promenade les activités lacustres et le délassement. Si ces rives urbanisées sont faites pour être parcourues, l'ensemble des rives du Léman ne sont pas accessibles de Noville à Mies de façon continue. La privatisation des rives par la construction sur parcelles privées empêche le libre passage sur les grèves. On sait par ailleurs que le bassin lémanique est fortement peuplé. Les besoins de la population en loisirs, tourisme, activités lacustres sont généralement reconnus et encouragés aujourd'hui. On peut donc s'attendre à ce que des pressions de plus en plus fortes se fassent sentir à l'égard des rives du Léman. Les collectivités seront tôt ou tard appelées à intervenir afin de prévenir d'éventuels conflits. D'autre part, l'art. 3 de la LAT est clair: rendre les rives au public est une disposition que les cantons, les régions et les communes doivent concrétiser à travers leur plan d'aménagement pris à leurs niveaux respectifs.
Actuellement les problèmes ne se limitent pas au libre accès de la rive; le besoin en places d'amarrage pour bateaux de plaisance se fait de plus en plus pressant à proximité des agglomérations; des règles de navigation devraient être précisées eu égard aux rives naturelles, aux baigneurs; des paysages et des sites naturels ne sont pas tous au bénéfice d'un statut de protection; l'accès aux rives et le cheminement le long de celles-ci ne se limitent pas au simple tracé d'un chemin; des aires de délassement, des plages, des équipements le long des chemins, des places de stationnement pour véhicules, etc., devraient constituer l'ensemble du système lié à la fonction publique des rives.
Quant à la réalisation, le canton n'est pas dépourvu de moyens légaux ou institutionnels. Des dispositions existent, des groupes de travail se sont déjà concertés pour mettre en place des lignes directrices à propos de l'amarrage des bateaux. Une loi sur le marchepied est en vigueur depuis 1926: si un passage de 2 m le long des rives est réservé au besoin de la gendarmerie dans le domaine de la pêche ou de la navigation, il manque cependant la clause mettant au bénéfice de ce droit l'ensemble du public. Un projet de mise en place d'un chemin de rive est sur la liste des objets à réaliser en deuxième phase du plan de relance vaudois. Des efforts ont déjà produit leurs effets sur une partie de la rive; malgré tout, ouvrir la rive au public est une opération qui requiert un intérêt de l'opinion publique, une volonté des milieux politiques, une coordination dans l'administration, une concertation des différents niveaux d'aménagement et des efforts financiers susceptibles d'être compris dans la situation économique d'aujourd'hui et capables de rendre à chacun la jouissance des rives.
Un cas pratique récent est très révélateur de l'ensemble des conditions qui doivent parfois être en présence pour rendre partiellement publique une rive qui était à l'origine destinée à des logements résidentiels: il s'agit du delta de la Tinière, à Villeneuve, en face du Château de Chillon. Chacun a pu suivre dans la presse les différentes péripéties qui ont finalement abouti à la satisfaction de toutes les parties.
Entre 1980, date de la mise à l'enquête du projet de construction de logements, et mars 1983, date de la signature de l'acte d'échange de terrains et d'inscription de servitudes, l'intérêt de nombreuses personnes aura été mobilisé: d'abord l'opinion publique informée par la presse et sensibilisée

[1] Les prochains articles seront consacrés notamment aux rives des lacs de la Gruyère, de Neuchâtel et de Bienne.