Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2003)

Heft: 2

Artikel: Un outil de concertation entre canton et communes : les PDL du Canton de Genève

Autor: Cornut, M. Louis / Michel Hug, M. / Fischer, Christoph von

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957905

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: 07.07.2025

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

Un outil de concertation entre canton et communes. Les PDL du Canton de Genève

En 2002, le Grand Conseil genevois adopte la modification de la LALAT (Loi d'application de la Loi sur l'aménagement du territoire) instaurant les plans directeurs localisés (PDL). D'une part, ces derniers accordent un statut légal aux plans directeurs communaux et, d'autre part, ils introduisent les plans directeurs de quartier pour affiner le contenu du plan directeur cantonal et communal, notamment dans les pôles de développement. Plus qu'un acte d'ajustement administratif, il s'agit là d'une véritable volonté de renouveler les rapports entre autorités communales et administration cantonale. *collage* s'est entretenu avec MM. Louis Cornut et Michel Hug sur les motivations et les effets de cette innovation cantonale.

Les particularités de la planification genevoise

L'introduction de la LAT en 1980 s'est heurtée dans le Canton de Genève à une expérience de planification territoriale riche et relativement ancienne. Déjà les premières lois sur l'urbanisme de 1929 instauraient un régime de zones pour l'ensemble du territoire. Jusqu'à aujourd'hui, la quasi-totalité des compétences en matière d'aménagement du territoire est restée entre les mains du canton. Cette centralisation est normalement justifiée par l'exiguïté du territoire et la tradition. Elle s'est traduite par la séparation nette et unique en Suisse de l'agglomération urbaine et du territoire rural du canton.

Forte de l'ensemble des compétences entre la planification directrice et l'autorisation de construire, l'administration cantonale a développé une instrumentation avec d'étroites interactions entre ces différents niveaux. En particulier, le nouveau plan directeur cantonal (PDC 2015) atteint un degré de détail qui le distingue d'autres cantons. Délimitant par exemple l'ensemble des périmètres à urbaniser ou à densifier, il constitue non seulement la base de référence mais précise aussi la précision du plan de zones.

En ce qui concerne les communes, c'est seulement en 1993, par la voie d'une initiative populaire, qu'elles se voyaient octroyer le droit d'initiative pour la modification des affectations du sol. En effet, pendant longtemps le dialogue sur le développement territorial entre l'administration cantonale et les autorités communales peinait à trouver une base solide et fiable. Malgré leur droit de préavis, les communes se voyaient souvent reléguées sur les rangs des opposants. Nombreuses d'entre-elles avaient pourtant élaboré des plans directeurs de leur propre initiative, mais le statut légal de ces documents restait flou et dépendait du bon gré des autorités cantonales.

Interview

collage: *Avec les PDL, les communes genevoises obtiennent un droit qu'elles ont revendiqué depuis longtemps. Qu'est-ce que cela signifie pour les relations entre canton et communes ?*

Louis Cornut: Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument, mais plutôt d'une nouvelle procédure établissant des règles quant à son élaboration et son

Der Richtplan als Abstimmungsinstrument zwischen Kanton und Gemeinden

Der Grosse Rat des Kantons Genf hat 2002 eine Rechtsgrundlage für den Gemeinderichtplan eingeführt. Darin spiegelt sich nicht nur eine administrative Anpassung, sondern der ausdrückliche Wille, die Beziehung zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu erneuern (vgl. einleitender Beitrag in dieser collage). Tatsächlich befinden sich die Planungskompetenzen fast vollständig in den Händen des Kantons. Die Gemeinden wurden oft in die Rolle der Opponenten gedrängt. Nebst des neu klar und verbindlich geregelten Genehmigungsverfahrens für Gemeinderichtpläne wird auch die Pflicht zu ihrer Ausarbeitung eingeführt. Die wichtigste Neuerung für Kanton und Gemeinden ist es jedoch, über ein gemeinsames Kommunikations- und Verständi-

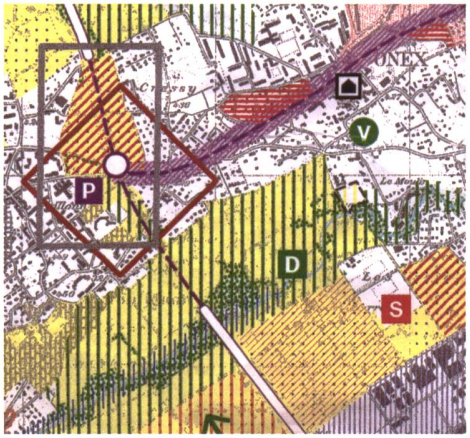
Orthophoto du Canton de Genève et limites communales.

Entretiens avec

- **M. Louis Cornut, attaché de la direction de l'aménagement du territoire du Canton de Genève, et**
- **M. Michel Hug, secrétaire général de l'association des communes genevoises,**

propos recueillis pour la rédaction *collage* par

- **Christoph von Fischer**



Détail du PDC 2015, avec périmètres à urbaniser dans zone agricole (trame rouge sur jaune) et à densifier dans zone villa (trame rouge), ainsi que divers périmètres environnementaux ou agricoles.

gungsinstrument zu verfügen. Konflikte zwischen Kantonsinteressen und Gemeindeleben werden so zukünftig nicht mehr erst auf der Ebene der Nutzungspläne ausgetragen. Den Gemeinden gibt der Richtplan zudem die Gelegenheit, ein Programm für die soziale Infrastruktur, die Bodenerwerbspolitik und die Fuss- und Zweiradverbindungen zu erstellen. Mit einer Gesamtvision soll die Gemeindeplanung auf die Siedlungsränder und die Schnittstellen mit den benachbarten Gemeinden ausgedehnt werden.

adoption. Dans la pratique, des plans directeurs communaux existent depuis les années septante dans de nombreuses communes. Toutefois ceux-ci ont été initiés pour répondre à plusieurs cas de figure, principalement dans une recherche de collaboration plus étroite avec le canton mais aussi, parfois, pour se doter d'un instrument permettant de contester les options du canton. Le nouveau statut légal du PDL renforce dès lors la transparence du processus d'élaboration et d'approbation du plan directeur communal, mais institue en contrepartie l'obligation de son établissement. Pour le canton, le plus important est de disposer d'un outil de concertation. Par ailleurs, le PDL permet d'obtenir un accord entre le canton, les communes et les milieux intéressés en amont des plans d'affectation.

Michel Hug: Il manquait en urbanisme un droit de regard sur toutes les étapes du processus. Il faut savoir que dans de nombreux domaines, même si le Canton décide, ce sont les communes qui exécutent. Dans un petit territoire avec beaucoup d'enjeux comme à Genève, il est important de situer la discussion au niveau de la planification directrice et d'y impliquer tous les acteurs. Le PDL devra permettre de concilier les objectifs contradictoires entre le vécu communal et les intérêts cantonaux. Il obligera les communes à se poser la question sur le devenir de la totalité de leur territoire et au-delà.

collage: *Les principales compétences en aménagement du territoire restent cantonales. Ainsi le PDL doit s'inscrire dans le PDC 2015 qui est déjà relativement précis. Où se trouvent donc les marges de manœuvre pour les communes ?*

L.C.: Des marges d'appréciation existent. Des divergences sur le développement territorial qui ne remettent pas en cause les choix fondamentaux du PDC peuvent être «stockées» pour être remises sur la table lors de sa prochaine révision et pourront ainsi le faire évoluer. Le PDL est un outil de dialogue, de négociation…, mais aussi de décision.

M.H.: Le PDL permet aux communes d'établir un programme d'action, notamment en ce qui concerne les équipements de proximité, l'acquisition de terrains ou les réseaux de déplacements doux et de desserte pour assurer un développement équilibré et répondre aux besoins de la jeunesse et des aînés. Le canton a, par exemple, une forte action pour le logement social, mais les communes cherchent la mixité dans les quartiers pour éviter les problèmes. Pour ces aspects, il est nécessaire de préciser le PDC par le biais du PDL, en faisant l'étude aux deux niveaux interdépendants.

collage: *Une nouvelle procédure comme le PDL risque d'alourdir davantage les démarches administratives. Le PDL est-il une nouvelle charge ou un nouveau droit ?*

M.H.: Il est probablement perçu comme une contrainte – l'expérience reste à faire. La formation et l'accompagnement des communes sont au début certainement importants. La procédure peut certes paraître lourde compte tenu de l'importance des consultations démocratiques, mais au «sommet de la pyramide de l'aménagement du territoire», elle mérite l'investissement. Il faut surtout voir que les communes n'ont pas l'habitude de faire des réflexions stratégiques mais de gérer le quotidien. Elles doivent apprendre à s'en servir, à développer une vision d'ensemble.

L.C.: Pour le canton, les PDL comblent une lacune dans la boîte à outils de l'aménagement du territoire genevois. Ils devront nous amener à simplifier les procédures et le contenu des plans localisés de quartier (PLQ). En ce sens, l'entrée en vigueur du PDL a réouvert le débat sur les instruments en général.

collage: *Est-ce qu'il y a à Genève, à l'instar des autres cantons, une revendication pour plus de compétences en matière d'affectation des zones ou d'autorisation de construire ?*

M.H.: Assurément oui, mais ce n'est pas rationnel dans un territoire aussi exigu qu'à Genève. En réalité, la délégation de la décision au niveau cantonal arrange les autorités communales qui évitent ainsi le conflit avec leurs habitants. Je me pose plutôt la question de savoir comment les communes se serviront du PDL pour dépasser leurs contradictions avec l'Etat. Comment peut-on établir un dialogue même si on n'est pas d'accord sur les options cantonales fondamentales ?

L.C.: En réalité, les différences des systèmes ne sont pas si importantes. Le préavis dans les autres cantons suisses joue de fait le même rôle que la décision prétendue dirigiste de l'Etat à Genève. Mais il importe de voir que le vrai problème se pose à l'échelle intercommunale, voire transfrontalière. Dans une agglomération où 19 communes regroupent 90 % des habitants du canton, c'est bien à ce niveau qu'il faut privilégier le développement de la collaboration en premier lieu, à l'image de la politique des agglomérations que prône la Confédération. ■