

Les instruments genevois de l'aménagement du territoire et leur efficacité

Autor(en): **Schaffert, Raymond**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Ingénieurs et architectes suisses**

Band (Jahr): **115 (1989)**

Heft 10

PDF erstellt am: **23.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-76918>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les instruments genevois de l'aménagement du territoire et leur efficacité

L'aménagement du territoire, qui peut se définir comme la recherche de la «meilleure répartition dans un cadre géographique des activités économiques, des ressources naturelles et humaines» (Larousse), obéit à des règles de société, des règles de nature éminemment politique. Le cadre légal, tel que voté par les citoyens et le Parlement, est donc l'instrument de base de l'aménagement, qui peut être interprété selon les circonstances, mais dont on doit respecter l'esprit.

Les instruments politiques, le cadre légal

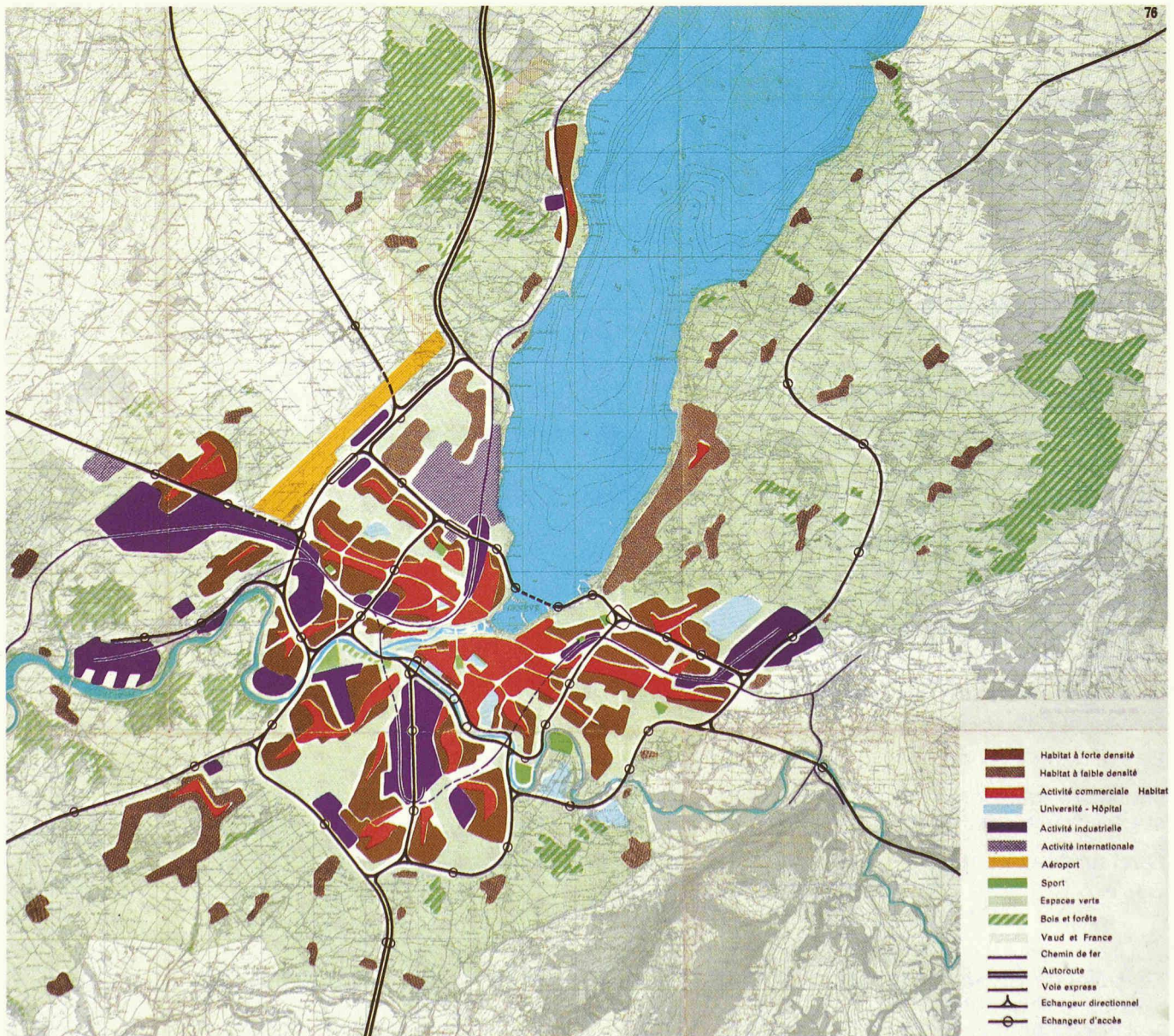
C'est ainsi que le peuple suisse a approuvé, en 1969, deux articles de la

Constitution. L'un obligeant la Confédération et les cantons à intervenir sur l'aménagement du territoire et l'utilisation rationnelle du sol (art. 22 quarter), alors que l'autre (art. 22 ter) assu-

rait la garantie de la propriété (avec restrictions possibles), respectant ainsi un des fondements du droit suisse, l'équilibre entre l'intérêt public et la propriété privée. L'aménagement du ter-

PAR RAYMOND SCHAFFERT, GENÈVE

ritoire sera ainsi constamment négocié. Le peuple suisse a également approuvé, en 1979, la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT),



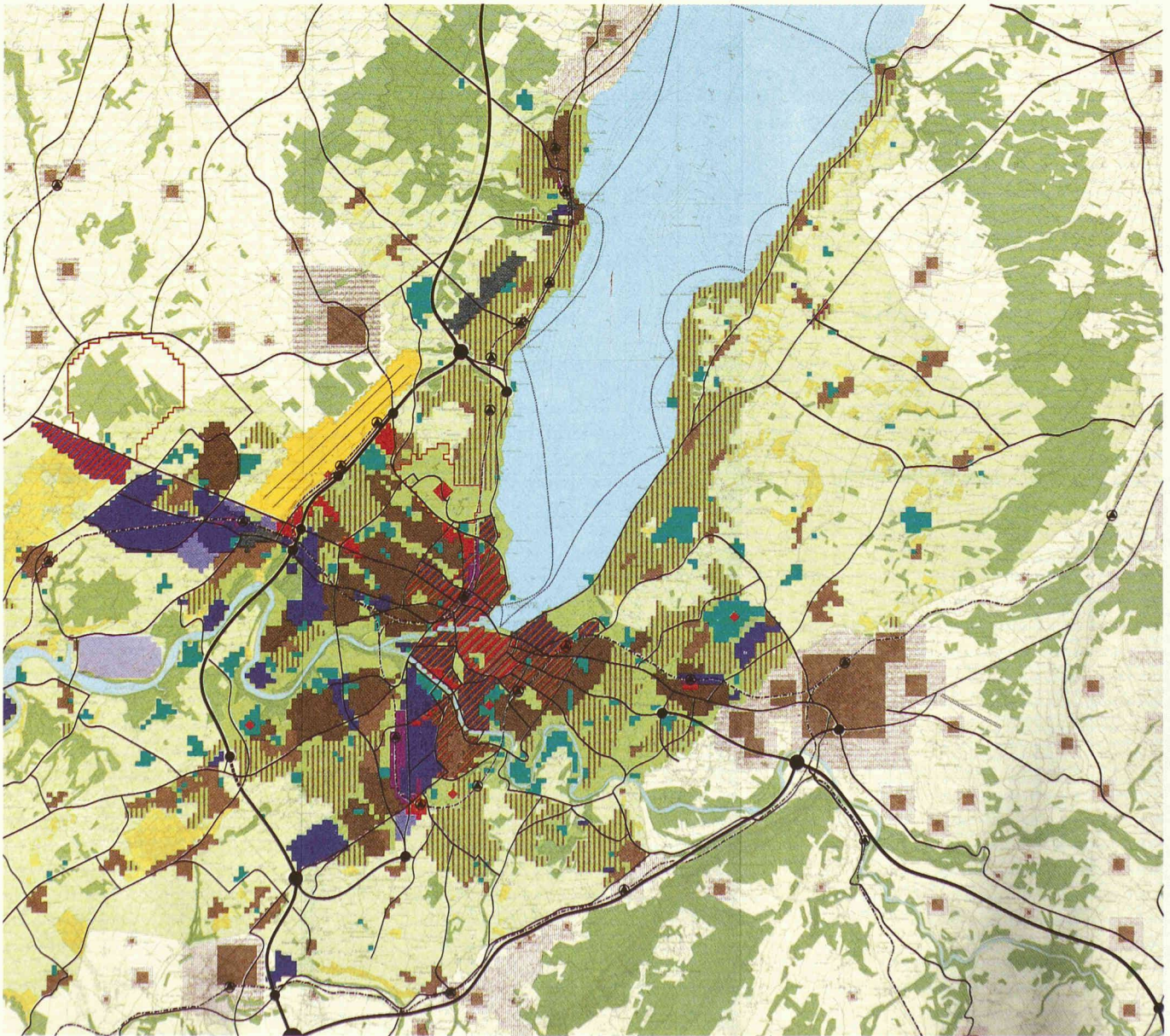
Extrait du plan directeur genevois 1966.

dont les buts (art. 1^{er}) sont : « La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie. » La

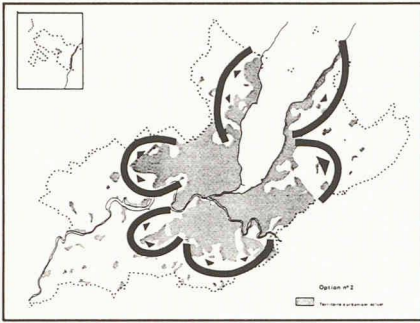
notion de coordination peut être un instrument novateur, dans le sens où elle demande de « mettre sur la table » tous les objets ayant un lien avec le territoire afin d'en débattre publiquement, après avoir donné une large information.

A Genève, le Grand Conseil vient d'approuver la loi cantonale d'application de la LAT, qui regroupe les anciennes lois cantonales dispersées dans divers domaines de la législation, en ajoutant la dimension apportée par

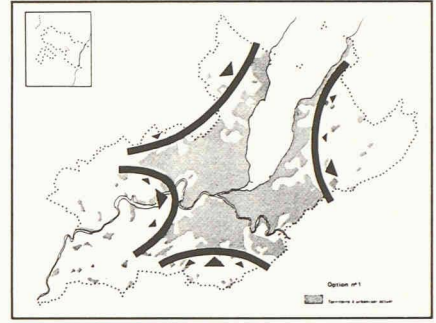
la loi fédérale. Il a notamment maintenu la « zone de développement », loi originale qui servira, sans doute, de modèle aux autres cantons. Cette loi permet à l'Exécutif, par délégation du Législatif qui définit le périmètre de la zone, de déclasser au fur et à mesure des demandes, selon les besoins. Elle conjugue les objectifs d'aménagement et les objectifs socio-économiques. Le plan de quartier, dans ce cas obligatoire, permet d'exprimer la conception des volumes, espaces et équipements,



Extrait du plan directeur genevois 1975.



Les deux options d'aménagement étudiées. C'est celle de droite qui a été choisie.



ainsi que de fixer les affectations (logements, activités). Le plan financier, le prix du terrain et les loyers sont contrôlés. Le Conseil d'Etat peut demander la réalisation d'une part importante d'HLM et il peut user du droit de préemption.

Le Grand Conseil a également approuvé le projet de l'aménagement cantonal qui postule, notamment, que l'urbanisation se fera dans les zones légales existantes et que la zone agricole sera protégée. Cela signifie que le Parlement n'a pas remis en cause les plans de zone qu'il a votés au cours de ces cinq dernières décennies.

Malgré les critiques souvent formulées à la suite de ces décisions d'approuver la nouvelle loi («Genève, aménagement du territoire, ménagement des intérêts», titrait un journal local), il faut relever le fait positif d'avoir enfin suscité un large débat politique sur les questions générales d'aménagement, en dépassant les habituelles décisions ponctuelles.

Les instruments méthodologiques

Les aménageurs... aménageurs... techniciens de l'aménagement, disons plutôt les urbanistes, ont souvent une formation d'architecte; ils doivent élargir leurs connaissances et collaborer avec d'autres disciplines des sciences humaines. Nous rejoignons ici une des thèses du professeur C. Raffestin: «L'aménagement ne se réduit pas à une question de surface, autrement dit, à un raisonnement linéaire. Le sol, en tant qu'élément inorganique de l'écosystème et au même titre que l'eau et l'air, ne prend toute sa signification qu'en interrelation avec les éco-, bio- et socio-logiques» (*Éléments pour une théorie du sol*). A cela, il faut ajouter la dimension du temps, de l'Histoire. Les projets urbains devant attendre deux ou trois générations pour voir leur réalisation, il est indispensable de tester la validité des méthodes, par l'analyse des projets de nos prédécesseurs. Nos successeurs jugeront nos décisions.

Relevons quelques autres aspects méthodologiques relatifs au projet urbain. Après avoir défini les limites de la ville (au sens de l'agglomération bâtie), il s'agira surtout de concevoir

les «vides», rues, places, parcs, lieux publics, c'est-à-dire les lieux où l'activité sociale s'exprime sur le domaine public. Les «vides» ne sont donc pas des espaces résiduels une fois les «pleins» conçus. Ils sont l'objet du projet, du dessin urbain.

Les «pleins» seront conçus selon certaines règles urbaines, d'architecture, de pratique sociale, de salubrité, appelées couramment règles de «police» (Larousse: «ensemble des règlements qui maintiennent la sécurité publique»), qui devraient être aussi «policiées» (Larousse: «qui est parvenu à un certain degré de civilisation»!).

Enfin, il faudra établir une véritable comptabilité du sol (affectations, quantités, qualités, densités, etc.), afin de tenir à jour son utilisation effective et permettre de mesurer les effets des décisions politiques. Cet instrument indispensable, souvent mentionné, mais dont la mise en place n'est que très partielle, devrait pouvoir être réalisé grâce au développement des bases de données urbaines et de l'informatique.

Réflexions sur quelques thèses d'aménagement

L'urbaniste, dont le mandant est, par définition, une entité ou un groupe politique, a pour mission de concrétiser dans l'espace territorial les options de son mandant. Toutefois, ce rôle technique ne doit pas l'empêcher d'avoir une attitude professionnelle critique vis-à-vis d'options pouvant avoir des conséquences non voulues ou non souhaitables sur la ville (agglomération urbaine), ou tout au moins de poser la question et d'émettre des hypothèses.

Il faut dès lors se poser la question de l'effet, à long terme, du couple d'options «utiliser au mieux les zones à bâtir existantes» et «protéger au maximum la zone agricole», complété par l'idée «construire la ville en ville» (au sens de la commune-centre). Rappelons que les limites des zones existantes ont été fixées il y a une soixantaine d'années pour les zones centrales (zones 1, 2, 3 à affectation mixte), selon un système radio-concentrique autour de l'ancienne cité. En périphérie, les zones de développement réservées en

général aux grands ensembles, déclassées dans les années soixante, s'étendent essentiellement à l'ouest de la ville, non plus de manière radio-concentrique, mais allant d'Onex au Grand-Saconnex en passant par Meyrin et Vernier, déclassements pris sur le tissu de villas existantes pour les secteurs proches du centre et sur les terres agricoles en périphérie. La zone villas s'étend, elle, principalement le long des rives du lac, lieu privilégié. Cette image de la «ville légale» est encore renforcée par l'occupation réelle du sol, qui se caractérise par une très forte concentration des emplois au centre et dans le secteur Rhône-lac (région de l'aéroport, organisations internationales). La mise en service de l'autoroute risque d'accentuer l'extension urbaine dans la direction de la plaine de l'Aire.

Doit-on laisser le développement s'étendre vers l'ouest, dans des régions soumises à de fortes nuisances, ou rechercher à recentrer la ville, en proposant d'étendre son développement dans des sites plus privilégiés, notamment celui de la rive gauche du lac? La densification de la zone villas permettra-t-elle d'atteindre cet objectif? La traversée du lac ne doit-elle pas engendrer une autre ville?

La protection absolue de la zone agricole du canton est-elle compatible avec une croissance économique, par ailleurs souhaitable, sachant que certaines fonctions (logement, loisirs, etc.) de la ville ne trouveront pas assez d'espace intra-muros pour s'implanter, avec pour conséquence de repousser ces fonctions au-delà des frontières cantonales, en «sautant» par-dessus la zone agricole?

Autre conséquence de ces options, que les urbanistes doivent mettre en évidence: le «bourrage» de la ville (commune-centre), par le remplissage de tous les espaces, des cours, la surélévation d'immeubles, la construction en sous-sol, ne finira-t-il pas, à moyen terme, par étouffer les habitants de la ville, sous une densité excessive? En effet, actuellement déjà, Genève est la ville qui a la densité la plus élevée du pays, mesurée en termes d'habitants et d'emplois cumulés, mesure illustrant assez bien la densité du cadre bâti. Genève est près de deux fois plus

Un exemple de décision au coup par coup

Interassar : aménagement de la Jonction¹

dense que Zurich (1,7) et Fribourg (1,8), par exemple.

Ne doit-on pas remplacer l'idée de « construire la ville en ville » par celle de « réurbaniser la ville », au sens où l'entend Angelo Rossi, en rétablissant l'équilibre habitat-emploi, mais sans augmenter la densité, c'est-à-dire n'accepter que des changements d'affectation au profit du logement et de ses prolongements? Le patrimoine architectural et l'habitat se trouveraient ainsi libérés des fortes pressions dont ils sont l'objet. En attendant la mise en place de cette conception nouvelle, ne devrait-on pas décréter un moratoire de la construction en ville?

Enfin, un peu d'utopie sur la question des transports et de la protection de l'environnement: chercher à réduire les déplacements « utilitaires » (par exemple habitat-travail) par une répartition « idéale » des affectations sur le territoire (mixité), les déplacements réductibles se faisant à pied, à vélo et par les transports publics, et la voiture, considérée par beaucoup comme objet de liberté individuelle, n'étant plus utilisée que pour le plaisir.

Nous avons analysé le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil (PL 6016-B) et constaté que le programme est constitué :

- **en premier lieu, par des dépôts TPG pour les trolleybus et les bus urbains, dépôts assez vastes pour remplacer les dépôts existant à la Jonction et sur le terrain de l'ancien Palais des Expositions. Les solutions proposées varient de 102 véhicules en stationnement (on conserve dans ce cas le couvert de la pointe) à 180 véhicules... Il semble qu'au-delà de 180 véhicules, un troisième site devrait être cherché en un autre point de la ville (vers l'aéroport, en liaison avec un futur métro ?). Aucune étude d'impact n'a été effectuée...**
- **par des logements et des bureaux en très grande quantité puisqu'il en manque à Genève; mais la question des besoins induits par ces logements (locaux scolaires supplémentaires? espaces libres? qui se trouveraient où?) n'a pas été traitée.**

L'intervention de nos associations se fait au moment où la nécessité d'un débat au Grand Conseil a révélé l'existence de ce projet.

Un site unique

L'urgence de cette réalisation est liée au fait que le dépôt qui se trouve actuellement sur les terrains de l'ancien Palais, à l'emplacement du futur parc, ne constitue pas un voisinage agréable pour les logements en construction, ni pour la première tranche d'UNI III. Cette urgence est donc relative.

Le rapport du Conseil d'Etat effleure en trois lignes l'existence d'un site unique: « terrains [...] situés en pleine

PAR INTERASSAR,
GENÈVE

ville, en un endroit relativement calme et offrant des dégagements splendides sur le Rhône et l'Arve, lequel est particulièrement approprié pour réaliser un programme de logements ». Rien de plus sur ce site de la *Jonction*, dessiné, peint et gravé durant des siècles par les artistes, l'une des images les plus caractéristiques du patrimoine genevois. Pas un mot, dans ce rapport, sur la vocation du site dans le quartier et dans l'agglomération genevoise.

Un programme, enfin, bourré au maximum. La superposition des fonctions (immeubles d'habitation et de bureaux implantés sur les dépôts) enlève toute souplesse, toute possibilité d'adaptation future. La typologie des constructions est totalement étrangère au quartier. La « zone de verdure » n'est reliée à rien.

Pour un urbanisme cohérent

Aller plus loin sur les bases actuelles serait courir à une catastrophe urbanistique. Le programme lui-même est en cause, et non seulement le projet. Il n'est donc pas possible d'accepter l'une des esquisses actuelles en recommandant à l'architecte de mieux tenir compte des « espaces verts » ou du « caractère du site ». Aucun architecte en effet, quelles que soient ses qualités, ne peut faire un bon projet sur un programme insuffisamment formulé. Il est indispensable de modifier le programme en tenant compte des contraintes du site :

- traitement des rives de l'Arve et du Rhône, dont toute circulation automobile devrait être exclue ;
- besoins du quartier en espaces et en équipements de plein air: mieux vaut valoriser des logements existant à la Jonction qu'en créer de nouveaux sans prolongements suffisants ;
- utilisation prévue de la pointe de la Jonction au profit de la population de toute la ville (manifestations? marchés? activités sportives? de détente?);
- typologie actuelle du quartier à prendre en considération pour que le nouveau projet soit compatible avec les constructions existantes ;

¹ Entretien du 18 janvier 1989 avec la presse à propos du rapport intermédiaire du Conseil d'Etat au Grand Conseil (PL 6016-B).

Adresse de l'auteur :
Raymond Schaffert
Directeur de l'aménagement
Département des travaux publics
5, rue David-Dufour
1211 Genève 8