

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

**Herausgeber:** Société de communication de l'habitat social

**Band:** 61 (1988)

**Heft:** 6

**Artikel:** Les plans directeurs cantonaux romands : Genève

**Autor:** Schaffert, Raymond / Trottet, Bernard

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-128890>

### **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:** 10.04.2026

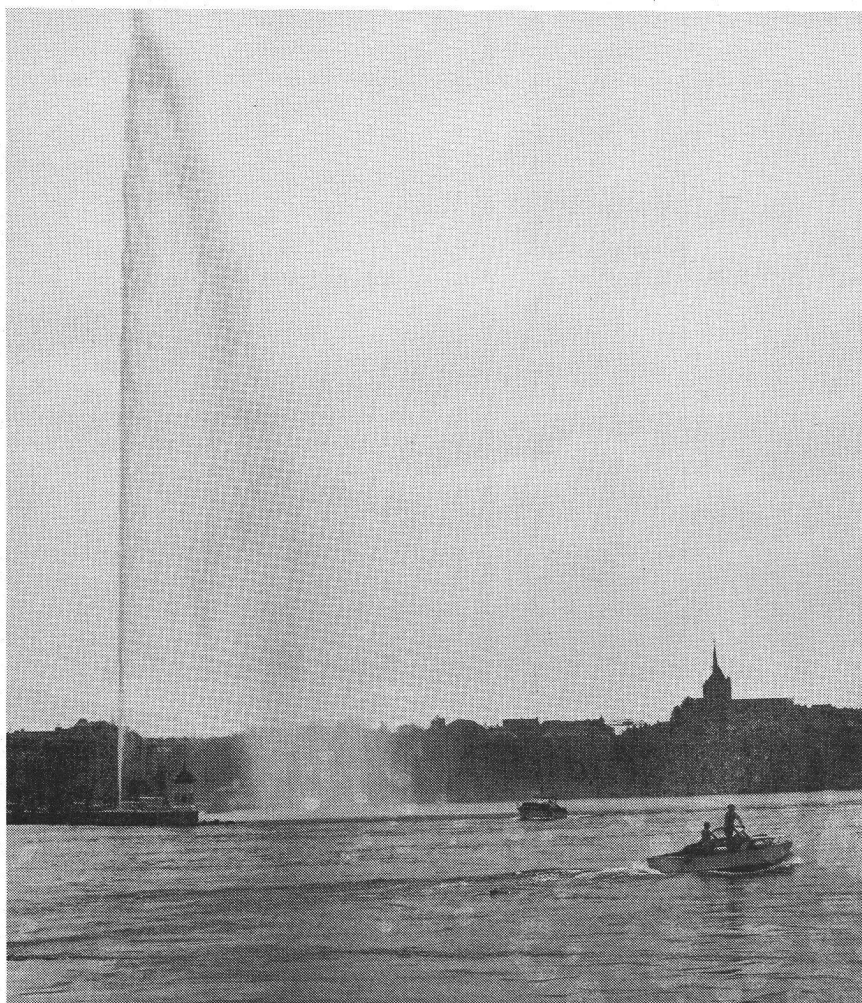
**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## GENÈVE

Projet de concept –  
projet politique

### 1. Trois décisions politiques de portée générale ont précédé et influencé le projet de concept de l'aménagement du canton

Au cours du demi-siècle écoulé, le Parlement a marqué l'aménagement du territoire par trois décisions importantes. Nous estimons essentiel d'en rappeler le contenu, car elles n'ont pas été remises en question lors de l'établissement du concept actuel qui les a intégrées comme données de base.



(Photo: Office national suisse du tourisme.)

#### 1929: le territoire est « zoné »

Les notions d'urbanisme étaient incluses dans la loi sur l'extension qui est la première loi moderne sur les constructions dont l'essentiel est encore en vigueur. Cette loi cherche principalement à fixer des règles de construction répondant aux principes d'hygiène de l'époque et préservant les espaces minimaux pour la circulation et les équipements.

Le canton fut divisé en cinq zones principales et une zone industrielle déterminant les gabarits des bâtiments: 21 m au centre, 18 et 12 m à proximité. Le reste du territoire, la cinquième zone, soit environ les trois quarts du canton, était constructible sur un gabarit de 9 m, la principale restriction

étant l'existence d'infrastructures. Cette loi fut modifiée en 1940 sous la pression des « hygiénistes ». Les distances entre bâtiments furent par conséquent augmentées.

#### 1952: création de la zone agricole tout en maintenant une vaste zone de villas

La cinquième zone de 1929 fut séparée en une cinquième zone A réservée aux villas et une cinquième zone B réservée à l'agriculture (64% du canton) en application de la loi fédérale sur la propriété foncière rurale. Dans les communes rurales, seuls les villages furent maintenus en zone à bâtir alors que pour les communes suburbaines l'on réserve de très vastes zones pour bâtir des villas. Ce surdimensionnement de la zone « villas » est encore perceptible aujourd'hui, puisque cette zone représente près de la moitié de la surface des zones à bâtir.

#### 1957: création de la zone d'extension urbaine et fixation des conditions du contrôle par l'Etat

C'est au moyen de ce type de zone que l'on a créé les grands ensembles suburbains, réponse à l'explosion démographique et économique du début des années 60. La façon dont on a conçu le développement de l'agglomération à cette époque et qui a fait l'objet de la critique des « cités satellites » n'enlève en rien à la valeur des principes définissant la « zone de développement ».

En substance, les terrains situés dans le périmètre de ces zones peuvent être bâtis dans les règles régissant les constructions des grands immeubles et des industries sous conditions:

- de répondre à un besoin d'intérêt général suivi d'une garantie de réalisation; l'appréciation est laissée au Conseil d'Etat qui doit prévoir des étapes;
- de l'établissement d'un plan localisé de quartier fixant les implantations, les gabarits, les espaces publics et les affectations;
- du contrôle du rendement de l'opération immobilière (prix du terrain, loyer); une part d'HLM peut être exigée;
- d'une participation aux frais d'équipement.

Il s'agit donc d'un instrument efficace de planification urbaine et de politique sociale du logement notamment.

#### Autres lois sectorielles

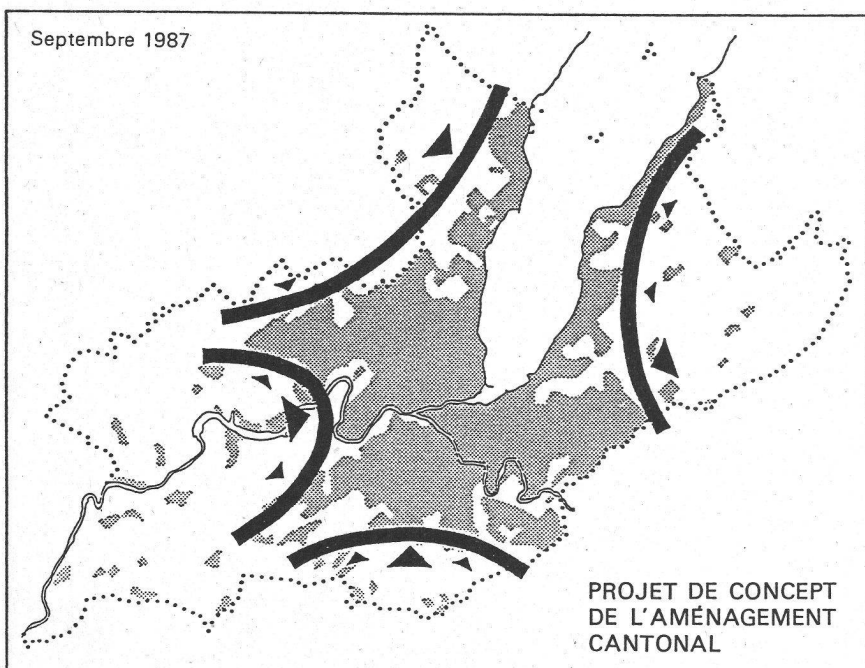
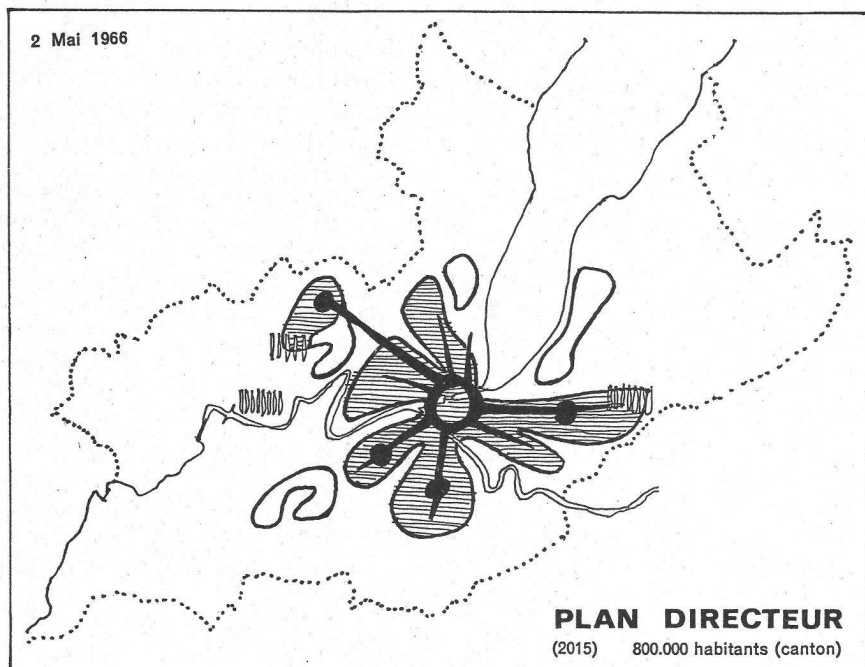
Ces trois actes législatifs de portée générale ont été complétés par d'autres de portée sectorielle; citons entre autres les plus récents:

- loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, complétée par une loi de protection des ensembles;
- loi sur la protection de l'habitat combinant une restriction des démolitions et transformations et permettant de maintenir le logement dans la zone urbaine en établissant des plans d'utilisation du sol.

## 2. Deux générations de plans directeurs

1965: un plan directeur « expansionniste »

Dans les années 60, le plan directeur était conçu par la commission cantonale d'urbanisme, constituée d'une majorité d'architectes indépendants, comme un plan fixant les objectifs à atteindre en prévoyant large. En 1965, en plein boom économique, fut dressé un plan pour un canton de 800 000 habitants. On fixait les objectifs plutôt que de rechercher les moyens pour les atteindre. Il s'agissait, comme pour le plan précédant de 1948, d'une proposition n'ayant pas de portée juridique et n'engageant que le conseiller d'Etat chargé du Département des travaux publics. Au cours de la décennie qui suivit, ce plan fut mis à jour et adapté à la réalité économique. Il devint un acte du Conseil d'Etat.



1988: un plan directeur « protectionniste », avec portée juridique

Le concept d'aménagement actuel permettra d'élaborer le plan directeur cantonal qui aura, pour la première fois, une portée juridique.

Ce fait a certainement joué un rôle fondamental dans sa conception, puisqu'il a admis comme principe de base la non-remise en cause des zones légales de construction, le développement étant contenu à l'intérieur de ces dernières. Est venue s'ajouter la volonté de protéger la zone agricole. Ce désir de contenir territorialement le développement soulèvera certainement des conflits, sachant que les besoins en terrains (logements et industries surtout) sont grands et que les disponibilités sont restreintes au vu du marché foncier. Nous y reviendrons dans la conclusion.

## 3. Le projet de concept de l'aménagement à l'épreuve de la population et du pouvoir politique

Au printemps 1986, le projet de concept de l'aménagement cantonal, élaboré par le Département des travaux publics et la commission consultative permanente pour l'aménagement du territoire, a fait l'objet d'une vaste procédure de consultation. Cela se justifiait dans la mesure où ce document constitue la clé de voûte du futur plan directeur.

Pour la première fois, certainement, le débat autour de l'aménagement du territoire n'était plus l'apanage des milieux professionnels et des hommes politiques, mais descendait sur la place publique pour s'élargir à l'ensemble de la population.

Un concept pour un public averti

Mais cette consultation de tous les habitants du canton recelait ses propres limites. En effet, le document en question, le projet de concept d'aménagement cantonal, n'est pas d'un abord aisé pour le profane. N'ayant pas donné lieu à une version résumée et vulgarisée, il était dès lors inévitable que la plupart des observations enregistrées vinrent des associations et des communes (par ailleurs représentatives de la population), plutôt que de particuliers. En quelque sorte, l'écho suscité par ce document fut important, mais les réactions qu'il provoqua furent essentiellement le fait de groupements ou de collectivités se faisant les interprètes des préoccupations de leurs membres. Soulignons toutefois que cette situation a pour avantage d'éviter la confusion entre les oppositions d'intérêt général et celles d'intérêt privé.

Les résultats de la consultation

Sans entrer dans le détail des résultats de cette consultation, ce qui serait impossible si l'on pense que certaines associations ont rédigé de véritables mémoires d'une dizaine de pages, on peut néanmoins faire trois constatations.

Première constatation: la dimension régionale de l'aménagement du territoire était, aux yeux de beaucoup, trop passée sous silence. En effet, dans un canton sans « frontière naturelle », les in-

teractions entre les différentes entités politiques composant la région genevoise (Genève, Vaud et la France voisine) et le nombre des problèmes qui doivent être traités à un niveau régional furent soulignés.

Deuxième constatation: l'accessibilité du centre ville et, par voie de conséquence, la question plus générale des transports, firent l'objet de nombreuses remarques. Cela n'est pas étonnant pour qui connaît la situation, aux heures de pointe, chaotique de la circulation à Genève et les graves atteintes à l'environnement dues aux voitures.

Troisième constatation: le développement futur du canton et le choix fondamental figurant dans le projet de concept de l'aménagement cantonal, à savoir la poursuite d'une croissance modérée à l'intérieur des zones à bâtir actuelles, a suscité nombre de commentaires. Les uns jugent l'option préconisée trop malthusienne et manquant de perspectives, les autres trouvent au contraire que l'urbanisation ne pourra être maîtrisée que par une politique plus restrictive dans le domaine des flux migratoires.

De manière souvent sous-jacente, on note cependant, dans la plupart des cas, une revendication pour un meilleur cadre de vie urbain, où l'homme ne serait pas contraint d'aller chercher à l'extérieur de la ville les espaces de délasserment qu'il devrait pouvoir trouver dans son quartier.

#### Une copie revue et corrigée pour la procédure d'approbation politique

Sur la base des enseignements qu'il fut possible de tirer de cette consultation, le projet de concept de l'aménagement cantonal a donc été complété et transmis au Conseil d'Etat. Non sans avoir à son tour procédé à quelques ajustements, celui-ci en a saisi le Grand Conseil qui l'a renvoyé, en automne 1987, en commission de développement, laquelle s'occupe d'ordinaire des questions ayant trait à l'aménagement du territoire. Les groupes parlementaires ont de ce fait l'occasion de proposer des amendements, et ce sera au Parlement cantonal d'approuver ce document en dernier lieu, sous forme de résolution, qui échappe au référendum, vraisemblablement cet automne, comme pour le plan directeur.

Au moment où la procédure conduisant à l'adoption du projet de concept touche à sa fin, il s'agit pour nous, au sein de l'administration cantonale, de faire une évaluation critique de cette expérience nouvelle, pour en tirer profit.

#### Le plus dur reste à faire

Pour conclure, relevons encore que même si tant le projet de concept que le plan directeur cantonal n'ont pas encore été adoptés par l'organe législatif de notre canton, la révision des plans d'affectation a déjà commencé. Cette deuxième étape réveille, comme on pouvait s'y attendre, bien des antagonismes, puisque ces plans sont contraignants, non seulement pour les autorités, mais aussi pour les particuliers, ce qui n'est pas le cas du plan directeur cantonal. Toujours pour ce dernier, et le concept le relève, cette situation ne sera pas exempte de conflits et de contradictions, sachant:

- que la zone «villas» est considérée comme surdimensionnée en regard d'une utilisation mesurée du sol (elle représente les 47% des zones à bâtir mais n'accueille que 10% de la population) et que des déclassements en zones plus denses seront rendus difficiles par les oppositions des propriétaires de villas environnantes et surtout par le marché foncier qui donne une valeur du prix du terrain «villa» plus élevé que celui d'immeubles d'habitation d'intérêt général;
- que la plupart des terrains situés en zone de développement urbain, réservée notamment aux grands immeubles d'habitation, sont occupés par d'anciennes villas; comme précédemment, le marché foncier rend ces opérations difficiles;
- qu'il existe des terrains près de (ou dans) l'agglomération, qui, bien que situés en zone agricole, sont propices à l'urbanisation.

On constate que la marge de manœuvre est restreinte et que les décisions politiques qui seront prises ces prochaines années permettront de réaliser un aménagement du territoire répondant aux besoins et aspirations de la population, notamment en matière d'habitat et de travail, par la mise à disposition de terrains pour des logements bon marché et des industries. Il en est de même pour les questions de protection de l'environnement et de la politique des transports. Ici, il conviendra d'aménager le territoire en cherchant une localisation adéquate des logements et des activités, amenant à une diminution des déplacements pendulaires. La question de la densité d'occupation du sol sera également au centre du débat, sachant qu'à Genève, ville la plus dense de Suisse, il faudra préserver et aménager les espaces publics et en réserver d'autres pour l'avenir.

*Direction de l'aménagement,  
Raymond Schaffert, Bernard Trotter*

## ERRATA

*Un grand merci à l'attentionné lecteur qui a relevé une erreur de virgule dans l'article consacré aux zones d'avalanche. En effet, il faut lire à la page XVI du Cahier 1/88:*

- a) 3 tonnes par m<sup>2</sup>  
(au lieu de 30)
- b) 0,3 à 3 tonnes par m<sup>2</sup>  
(au lieu de 3 à 30)
- c) 0,3 tonnes par m<sup>2</sup>  
(au lieu de 3).

La rédaction

### **Bureau du groupe Suisse occidentale:**

Simon Kohler, président  
Arlette Ortis, vice-présidente  
Pierre Debrot, secrétaire  
1a, Port-Roulant,  
2003 Neuchâtel  
Jacques Bregnard, trésorier  
Chèques postaux  
10-11902 Lausanne

### **Rédaction des Cahiers ASPAN – SO:**

Geneviève Calpini, rédactrice responsable  
ASPAN, Schänzlihalde 21, 3013 Berne  
Tél. (031) 42 64 44

### **Comité de rédaction:**

Michel Jaques, président  
Membres:  
Anne-Marie Betticher, Jacques Bregnard,  
Fulvio Moruzzi, Arlette Ortis, Raymond Schaffert

### **Rédaction «Habitation»:**

François-Joseph Z'Graggen, rédacteur principal  
Département des travaux publics,  
10, place de la Riponne, 1014 Lausanne  
Tél. (021) 44 72 31

### **Administration et publicité:**

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