

Cahiers de l'ASPAN - SO, N 2, juin 1983, 1re année

Autor(en): [s.n.]

Objekttyp: **Appendix**

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

Band (Jahr): **56 (1983)**

Heft 6

PDF erstellt am: **15.05.2024**

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.

CAHIERS DE L'ASPAN – SO

Les *Cahiers de l'ASPAN-SO* sont l'organe d'information du groupe de Suisse occidentale de l'Association suisse pour l'aménagement national et paraissent régulièrement trois fois par an dans la revue *Habitation*. Ils sont adressés *gratuitement* à ses membres.

SOMMAIRE

Editorial	Les rives des lacs: des lieux très convoités	I
Articles	Le canton de Genève et l'aménagement de son territoire	III
	Réflexions en longeant les rives des principaux lacs romands	VII
Droit et jurisprudence	Plans d'affectation selon la LAT	IX
Information ASPAN	Les moyens et les instruments de l'aménagement du territoire	X
	Notes de lecture	XI
	Agenda	XI
	Participez au concours de l'ASPAN-SO!	XI

ÉDITORIAL

Les rives des lacs: des lieux très convoités

Sur les quelque trente-deux plus grands lacs de Suisse qui totalisent 1157 km de rives, 390 km, soit environ un tiers des rives, sont librement accessibles, dont la moitié au surplus est occupée par des constructions et des installations de transport. Ces chiffres ressortent d'une étude (les rives des lacs: protection et aménagement) publiée par le Département de justice et police en 1973.

Dix ans après, il n'est pas douteux que cette proportion se soit amoindrie. Notre civilisation des loisirs, la pratique plus large et les nouveautés des sports nautiques, les constructions privées et publiques ainsi que les infrastructures qu'elles nécessitent ont certainement eu pour effet de rendre plus difficile encore, ces dernières années, l'accès aux rives des lacs et cours d'eau ainsi que le cheminement le long de celles-ci. Nombre de lacs, dont les rives sont encore restées intactes, font l'objet de plus en plus de différentes sollicitations. Présentant des atouts touristiques évidents, certaines régions éprouvent le désir légitime de jouer la carte de leur plan d'eau dans le cadre de leur développement touristique.

Or, il n'en reste pas moins que les nombreux lacs et cours d'eau sont des éléments caractéristiques et marquants du paysage suisse. En plus des beautés naturelles, les lacs et les rives jouent des rôles multiples: ils assurent la régularité du climat; l'approvisionnement en eau est une nécessité absolue pour l'homme; ils constituent enfin des espaces vitaux pour les plantes et les animaux.

Il en résulte dès lors des conflits inévitables (concurrence entre la nature et l'urbanisation croissante, entre le délassement et les différents sports nautiques, etc.) dont les aménagistes d'abord, puis les autorités responsables, ont la tâche prioritaire de limiter les effets négatifs.

«Il convient notamment de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci.» Tel est le principe clair et pertinent qui découle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Ce principe s'adressant aux autorités chargées de l'aménagement du territoire constitue une règle de droit matériel. Concrètement, il vise pour le moins deux objectifs: l'interdiction de délimiter à l'avenir de nouvelles zones à bâtir aux bords immédiats des lacs et des cours d'eau, à moins que des raisons majeures ne le justifient, d'une part, et, en cas de nécessité, la création de chemins d'accès et l'aménagement de remblais, d'autre part.

A ce titre, la loi «sur les rives des lacs et des rivières» du canton de Berne, acceptée en votation populaire le 6 juin 1982, mérite notre attention. Les communes concernées, selon ce texte, sont tenues de dresser un plan de protection des rives qui fixe notamment: une zone de protection des rives dans les régions exemptes de constructions et des limitations de construire dans les régions pourvues de constructions, un chemin longeant la rive, des surfaces libres mises à la disposition de la collectivité pour la détente et le sport, les mesures visant au maintien des rives dans un état proche de l'état naturel et à leur rétablissement. Autres dispositions dignes d'intérêt qui permettent de garantir l'application des mesures envisagées: dans l'intervalle de l'élaboration et de la mise en vigueur des plans de protection, il est décrété une *«interdiction générale de construire en deçà de 50 m de la rive»*. Enfin, un fonds de 20 millions de francs sera constitué au niveau cantonal.

Que ces quelques remarques puissent guider notre réflexion et notre action sur un élément prépondérant de notre cadre de vie.

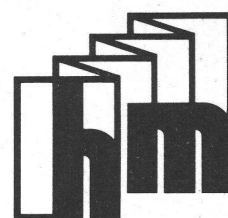
C. Yerly

CAHIER N° 2
JUIN 1983

1^{re} année

Tiré à part du N° 6
de la Revue *Habitation*

héliographie moderne sa lausanne



Bureaux et ateliers: Caroline 13 Administration 021-22 39 72
Terreaux 18 bis 021-22 32 13

Un Service de «reprographie» dynamique

- conseille
- imprime, relie
- reproduit en couleurs
- héliographie
- photocopie en noir et en couleurs
- photocopie en très grands formats
- vend papiers héliographiques, calques et films à dessiner polyester

aux meilleures conditions

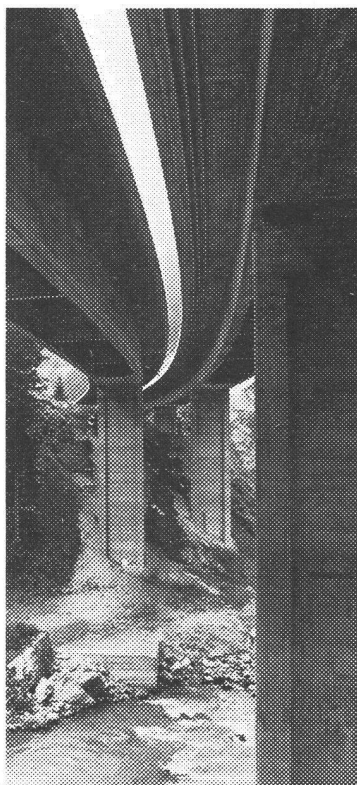
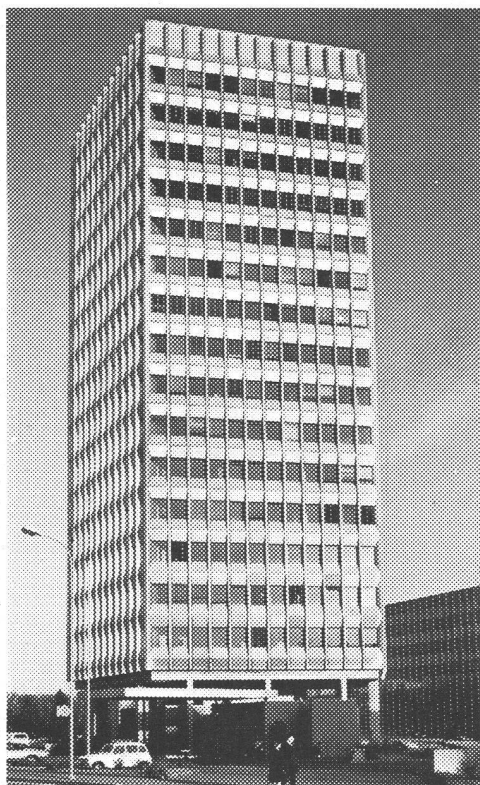
- prend et livre

gratuitement

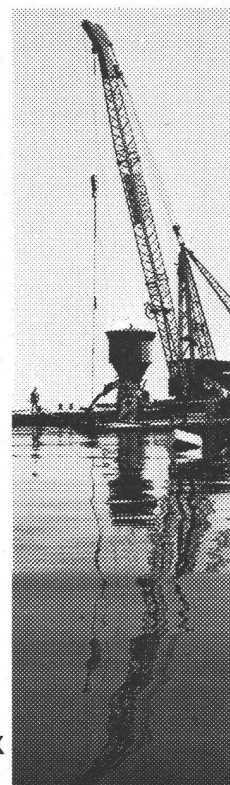
à domicile.

Plusieurs voitures sont à votre disposition en permanence
en appelant le (021) 22 32 13/14
(021) 22 39 72/73

ZSCHOKKE



SA Conrad Zschokke
42, rue du 31 Décembre
1207 Genève
Tél. (022) 35 12 20



Génie civil
Bâtiment
Travaux spéciaux
Bureau d'étude

LE FOUR A CHALEUR
TOURNANTE LE PLUS
VENDU EN SUISSE.

Le Suisse a plus d'un tour dans son... four.

Si on le dit souvent peu loquace, c'est surtout parce qu'il n'aime pas parler en vain. Mais il possède en fait de multiples capacités qu'il ne dévoile qu'à ceux qui sauront les apprécier à leur juste valeur.

Convectair E d'Electrolux

Ce four à chaleur tournante, de fabrication suisse, est capable de cuire, de rôtir et de griller simultanément sur trois niveaux. Il est le seul à pouvoir réaliser une telle performance. A des températures pouvant atteindre 250°C, poulets et rôtis se dorment à souhait tout en restant juteux. Le grand filtre métallique à double couche rétentrice, la hotte d'aspiration intégrée et les parois en émail à auto-nettoyage catalytique font du Convectair E un four extrêmement facile à nettoyer.

Une exclusivité: l'injection de vapeur

Comme tout Suisse qui se respecte, il possède une particularité fort intéressante: l'injection de vapeur. Celle-ci augmente le degré d'humidité de l'air ambiant du four, de sorte que soufflés, pain et pâtisseries se couvrent d'une croûte délicieuse (l'avantageux nouveau modèle est également doté de ce dispositif). Faites vous aussi connaissance avec ce Suisse aux capacités si diverses. Il vous facilitera la tâche et vous aidera à économiser du temps et de l'énergie.

 **Electrolux**

la qualité dont on parle.

Electrolux Cuisine & Climat SA
Badenerstrasse 587, 8048 Zurich
Téléphone 01/52 22 00

COUPON

Ce Suisse d'Electrolux, que vous dites
avoir plus d'un tour dans son... four,
m'intéresse. Veuillez m'envoyer votre
documentation.

Nom:

Adresse:

NP/Localité:

Prière d'envoyer ce coupon à l'adresse
susmentionnée.

Le canton de Genève et l'aménagement de son territoire¹

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

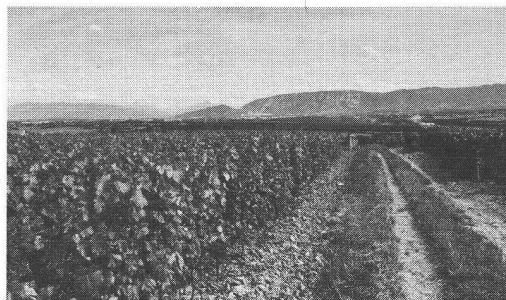


Photo DTP-B. Boulens

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'orga-

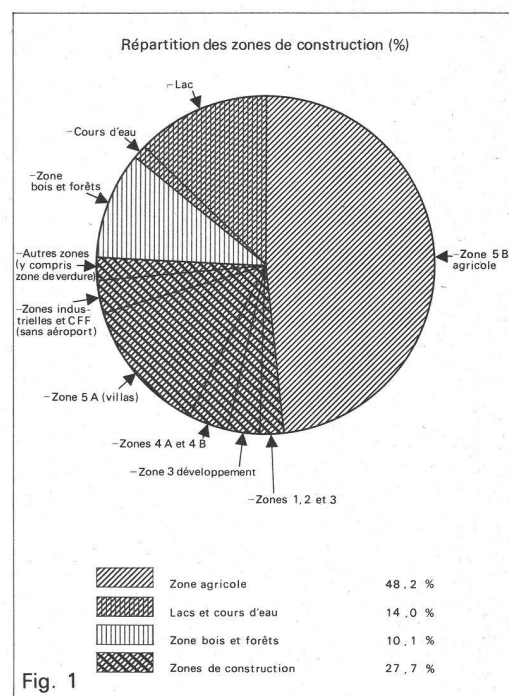


Fig. 1

nisation 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. 2

Organisation du Département des travaux publics
Direction de l'aménagement

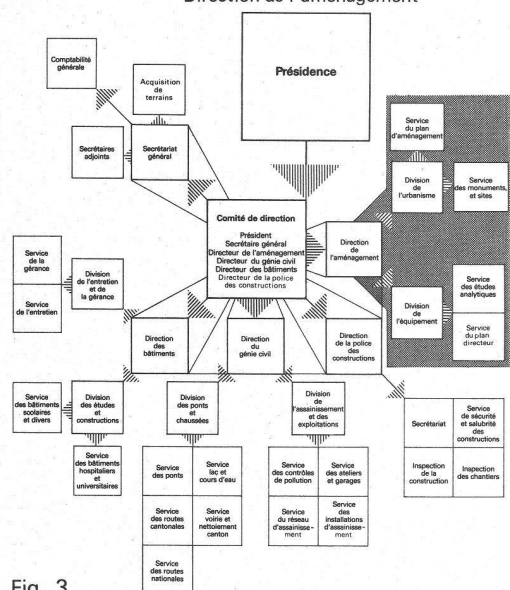


Fig. 3

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

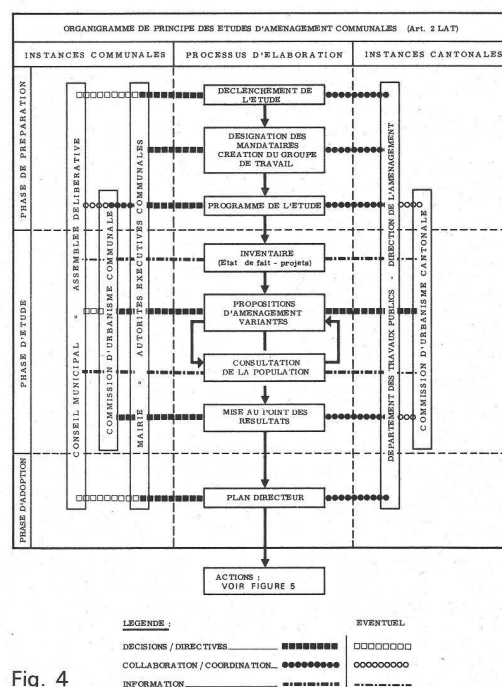


Fig. 4

**MODIFICATION DES LIMITES DES ZONES DE CONSTRUCTION RESULTANT
D'UNE ETUDE D'AMENAGEMENT COMMUNAL**

(Règlement transitoire d'application de la LAT)

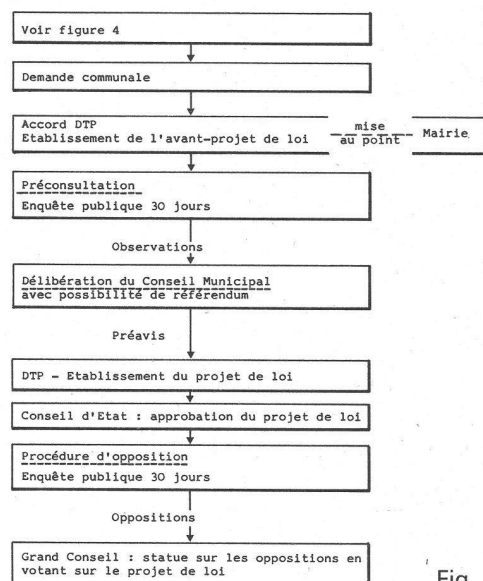


Fig. 5

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 romands¹



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 délasserment. 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 délasserment, 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.

notamment par la plume de M. Bertil Galland, l'engagement de M. Deblüe, porte-parole de la Ligue vaudoise pour la protection de la nature, les bons offices de M. J.-P. Vouga, ancien adjoint au délégué fédéral à l'aménagement du territoire, les démarches du Service cantonal de l'aménagement du territoire qui a mandaté trois architectes privés pour une étude d'urbanisme, la participation directe de la Municipalité et du Conseil d'Etat, sans parler des fonds récoltés dans les écoles, notamment en Suisse alémanique.

Permettez-moi de soumettre à votre réflexion un scénario tout différent: l'art. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire.

Cette opération s'est donc réalisée sans recourir à l'art. 3 de la LAT. Des échanges de terrains ainsi que des inscriptions de servitudes ont permis d'étendre l'accès de cette rive au public. L'impact sur le paysage proche du site national du Château de Chillon a été partiellement préservé. Un tel mouvement d'opinion public surgira-t-il lorsqu'il s'agira d'ouvrir l'accès à des rives moins prestigieuses?

M. Jaques, géographe auprès du Service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud.



Aménagement des rives de Neuchâtel

Situons d'abord le problème des rives du canton de Neuchâtel dans leur contexte général. L'agglomération neuchâteloise s'étend d'une manière plus ou moins continue entre le lac et la première chaîne du Jura, de la frontière vaudoise à la frontière bernoise. 80 000 habitants vivent sur cet espace large de 1 à 3 km seulement. On peut ainsi imaginer que les rives neuchâteloises ont fortement subi les effets de cette concentration de population: comblements, aménagements de chemins, constructions de ports, transformations dues aux maisons d'habitation. Aujourd'hui, seuls quelques secteurs subsistent encore dans leur état naturel.

Un autre point important concerne l'appropriation privée des rives. A la fin du XIX^e siècle, lors des travaux de la première correction des eaux du Jura, le niveau du lac a été abaissé et des surfaces importantes ont été exondées. Ces terrains ont, pour la plupart, été vendus à des privés dans une indifférence que l'on a du mal à comprendre aujourd'hui.

Actuellement, l'attitude de la population vis-à-vis du lac a changé. Le Neuchâtelois ne considère plus le lac comme un beau décor que l'on admire de loin. Il le regarde comme faisant partie de son patrimoine et veut pouvoir se promener le long de ses rives. Il ressent comme une frustration toute interdiction de s'en approcher. L'enquête réalisée par l'Université de Neuchâtel en 1982 a mis en évidence le désir très profond de l'ensemble de la population d'accéder au lac et de pouvoir se promener le long des rives sur un chemin public.

Dans cette perspective, il faut résoudre en priorité le problème de l'accessibilité, ce qui rejoint les préoccupations de la LAT. Actuellement, la loi cantonale sur les Eaux prévoit un droit de marchepied permettant à chacun de «passer librement sur les rives des lacs de Neuchâtel et de Bienne». Dans la réalité, ce droit oblige les promeneurs à pénétrer dans l'intimité des jardins d'autrui, ce qui est considéré comme une intrusion, tant par les propriétaires des lieux que par les promeneurs. Il permet seulement le passage, mais non l'arrêt ni la flânerie. Il n'empêche pas la présence d'obstacles infranchissables tels que ruisseaux, falaises, par exemple.

La loi parle d'un droit de passage et non d'un chemin tracé. Aussi, les promeneurs arrivent à se perdre dans les propriétés privées; le passage concédé par les propriétaires est souvent acrobatique, voire franchement dangereux. Et puis, il y a aussi les problèmes annexes tels que celui des portails fermés à clef (ça arrive, et que faire, sinon demi-tour?), celui des chiens (dans le meilleur des cas, ils aboient, dans le pire, ils mordent) et il faut un certain courage pour ouvrir un portail ou pénétrer dans une propriété quand un molosse vous accueille.

En définitive, ce droit, pour précieux et légal qu'il soit, ne donne pas entièrement satisfaction. Il semble d'ailleurs qu'il soit assez peu utilisé par la population. En fait, seul l'aménagement d'un cheminement facile, agréable et sûr le long du lac répondrait à l'attente des promeneurs. Ce chemin devrait être complété, là où le site s'y prête, par la création de places de repos pour le pique-nique ou pour la baignade.

On peut concevoir ce chemin de différentes manières:

Solution minimale: cette solution consiste en l'aménagement de sentiers forestiers et, dans les secteurs résidentiels, en l'amélioration du droit de marchepied par une signalisation claire et par quelques travaux pour supprimer les obstacles existants. Devant certains passages particulièrement difficiles, certains tronçons pourront être déviés.

Solution optimale: elle consiste en l'aménagement d'un véritable chemin, en site propre. La réalisation de ce chemin piétonnier peut se faire par expropriation d'une bande de 1 à 3 m de large sur les grèves ou par comblement sur certains tronçons du lac. Cette solution résoudrait définitivement ce problème des rives. C'est vers elle qu'il faut tendre.

Le choix entre ces deux solutions dépend en dernier ressort d'options financières et... de courage politique.

*Jean-François Bouvier,
architecte urbaniste, Peseux*

Plans d'affectation selon la LAT¹

Définition et fonction

A la différence des plans directeurs des cantons régis par les art. 6 à 12 LAT et qui remplissent une fonction principale de coordination, les plans d'affectation régissent, selon l'art. 14 al. 1 LAT, «le mode d'utilisation admissible du sol». Ce sont des normes, ayant force obligatoire pour chacun (aussi bien pour les autorités que pour les propriétaires fonciers), qui déterminent le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation possible du sol².

Sont compris dans cette définition non seulement les plans d'affectation dits généraux (notamment les plans de zones au sens des art. 14 à 18 LAT), mais encore les plans d'affectation spéciaux, tels les plans de détail, de quartier, de masse, etc. La réglementation nécessaire à la compréhension de ces plans entre également dans cette définition. Les plans d'affectation ont, en fait, pour conséquence médiate, de fixer pour chaque propriétaire foncier le mode et les limites de l'exploitation économique de son bien-fonds: ils définissent, en dernière analyse, le contenu de la propriété dans l'espace et dans le temps.

Les zones prévues et définies par la LAT

La LAT prévoit trois zones principales et générales: à savoir les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 LAT) et les zones à protéger (art. 17). Elle définit par ailleurs les critères impératifs — ceux-ci doivent donc être appliqués au niveau cantonal comme au niveau communal — permettant de délimiter les zones principales.

Mais, pour sa part, le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation; il peut régler le cas des territoires non affectés ou ceux dont l'affectation est différée (cf. art. 18 LAT). Il n'en reste pas moins que ces zones de droit cantonal doivent en quelque sorte entrer «dans le moule» forgé par le droit fédéral.

Ces quelques notions générales ayant été succinctement rappelées, il convient donc d'exposer quelques cas particuliers d'application.

Ouverture par étapes des zones à bâtir et équipement par étapes

Aux termes de l'art. 15 LAT sont compris dans la zone à bâtir les terrains qui sont propres à la construction et

- sont déjà largement bâtis ou
- seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps.

Par ailleurs, les zones à bâtir, au sens de l'art. 19 LAT, doivent être équipées en temps utile par la collectivité intéressée.

Il se pose ainsi à notre sens notamment deux questions particulières:

- Qu'advient-il des zones à bâtir existantes qui outrepassent largement les critères de terrain à bâtir ainsi définis et qui devraient être équipées? C'est le problème du *surdimensionnement* des zones à bâtir et de leur équipement.

- La délimitation des zones à bâtir faisant largement appel au pronostic du développement futur de la population, des erreurs ou des prévisions aléatoires sont inévitables.

Deux instruments d'aménagement sont de nature à permettre aux communes de mieux maîtriser la délimitation des zones à bâtir et, dans une certaine mesure, à influencer l'évolution des prix des terrains: il s'agit de l'ouverture par étapes des zones à bâtir et de l'équipement par étapes.

A ce propos, dans une affaire opposant le Grand Conseil et le Tribunal administratif du canton d'Argovie et la commune de Tägerig, le Tribunal fédéral constate ce qui suit:

- La subdivision des zones à bâtir en différents secteurs bien délimités est un mode de planification destiné à éviter les inconvénients qui peuvent résulter de la délimitation d'une zone à bâtir de grandes dimensions ou démesurée.

- En droit argovien des constructions on fait une distinction entre l'équipement par étapes et l'ouverture des zones à bâtir par étapes.

- L'équipement par étapes a pour but d'assurer que les pouvoirs publics procèdent systématiquement et rationnellement à l'équipement. Le mode de procéder consiste en ce que la commune n'assume les frais d'équipement que pour une partie de la zone à bâtir, tandis que sur l'autre partie on peut certes construire, mais les propriétaires fonciers doivent supporter seuls la charge totale des frais d'équipement.

- L'ouverture de zones à bâtir par étapes va au-delà et vise à diriger l'urbanisation conformément aux principes généraux de planification (occupation ordonnée du sol, opposition aux constructions en ordre dispersé). Dans les secteurs de la zone à bâtir les plus éloignés, il est provisoirement interdit de bâtir, mais le territoire de la deuxième étape peut être progressivement transformé en zone à bâtir définitive, c'est-à-dire mis à disposition pour les constructions (ATF 104 Ia 131 = JT 1980 I 244).

Ouverture par étapes des zones à bâtir et base légale

Très récemment, le Tribunal fédéral a dû se prononcer dans un arrêt concernant la commune d'Oberwil dans le canton de Bâle-Campagne sur l'existence de la base légale permettant l'ouverture par étapes des zones à bâtir (ATF 1982 Ia p. 34). Sans qu'elle puisse se fonder sur une base légale expresse, la commune d'Oberwil, lors de la révision de son plan de zones, a attribué certains terrains à la zone à bâtir en deuxième étape. Le TF a déclaré qu'il n'était pas déterminant que le droit cantonal prévoie expressément l'échelonnement de l'ouverture des zones à bâtir. Il suffit de pouvoir conclure sans ambiguïté que l'ouverture des zones à bâtir soit comprise dans le système des instruments de l'aménagement du territoire qui sont expressément prévus par la loi... Dans la compétence étendue qui permet de délimiter la zone à bâtir, figure clairement la compétence moins étendue qui consiste à libérer par tranches les terrains de la zone à bâtir ou encore à instaurer de telles étapes.

C. Yerly,
avocat, juriste auprès de l'ASPA.

¹ Nous poursuivons sous cette rubrique la présentation résumée de quelques arrêts importants du Tribunal fédéral à propos de l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

² Cf. en outre Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Département fédéral de justice et police.

Les moyens et les instruments de l'aménagement du territoire¹

Les deux conférenciers ont choisi d'aborder le thème proposé sous trois aspects.

1. Le bilan

En effet, au moment où la loi fédérale devrait influencer les politiques cantonale et communale, il faut analyser objectivement ces dix dernières années d'aménagement et en tirer quelques éléments de réflexion pour l'avenir. Un bref rappel de la succession des lois et règlements, en particulier depuis 1972 (AFU) montre à l'évidence la prise de conscience progressive des autorités et de la population du fait «aménagement du territoire». Cependant, l'environnement économique international et national, l'évolution sociale, les contraintes de civilisation, la recherche d'un certain équilibre écologique ont déplacé le problème. D'un aménagement conçu ou pensé pour un développement en dehors du milieu bâti, longtemps laissé de côté, on revient à la ville, soit pour y intervenir, soit pour en redécouvrir les qualités et tenter de les introduire dans le magma suburbain de l'aménagement des années soixante.

Les différentes crises économiques internationales (énergie, etc.) ont freiné le processus de développement à tout crin, mais les pressions ne se sont pas ralenties et s'exercent sur notre environnement bâti trop longtemps ignoré. Les collectivités locales doivent donc se donner les moyens de gérer leur patrimoine naturel et architectural, mais aussi l'héritage de la période de haute conjoncture. Gérer ne doit pas être passif, mais créer une dynamique qualitative trop souvent oubliée.

A-t-on l'expérience et les moyens d'une telle gestion?

L'expérience urbaine fait partie de notre culture. Il suffit de se reporter à quelques «flashes» de l'Antiquité à nos jours pour démontrer que la culture urbaine fait partie de la mémoire collective de nos populations.

Se donne-t-on les moyens de vivre et de construire la ville, c'est une autre question. Le mouvement moderne, berceau des grands constructeurs de l'après-guerre, a voulu ignorer l'héritage du passé et redéfinir un mode de vie hiérarchisé, spécialisé, compartimenté, dont la traduction la plus évidente est le plan des zones.

Seul et grand moyen de l'aménagement du territoire, ce vecteur d'ordre a rapidement montré ses limites. Les plans particuliers, intervenant sur des périmètres plus restreints, n'ont pas introduit la «souplesse» recherchée; ils ont au contraire figé l'espace dans un carcan réglementaire encore plus coercitif.

Ce bilan raccourci peut paraître bien négatif et il l'est sur les moyens; par contre, la prise de conscience progressive de l'usager face à l'évolution de son environnement est à porter au crédit des efforts entrepris pour tenter de concilier développement et utilisation *mesurée* du sol.

2. La loi fédérale

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire a mis fin à une longue période d'ambiguïté sur les objectifs à atteindre. Elle propose un système de référence correspondant bien aux problèmes tels qu'ils se présentent aujourd'hui. Malheureusement ou heureusement, elle n'offre que peu de solutions pour les

résoudre; il appartient aux utilisateurs, aux collectivités locales ainsi qu'aux autorités cantonales de se donner les moyens d'une approche et d'un traitement responsable de leur environnement.

3. Les moyens de l'aménagement

Comme nous l'avons évoqué dans le bilan, les moyens, ou plutôt les concepts qui les sous-tendent, ne sont plus adaptés à la problématique de l'aménagement telle qu'elle nous est imposée par l'évolution économique et sociale de notre population.

La rigidité du plan des zones et des plans spéciaux font apparaître de plus en plus nettement un fossé entre conception d'aménagement et réalisation et ne donne aux autorités que des moyens de police.

En effet, les collectivités locales doivent de plus en plus apprécier et juger d'un projet qui, même conforme au règlement, ne satisfait pas toujours, non seulement aux règles de l'art (d'ailleurs mal définies), mais aussi à la qualité souhaitée et érigée en principe dans la LAT. Il manque donc, à notre avis, un «palier» qui permette d'apprécier l'aménagement, le projet par rapport à un *élément de référence*. Aux niveaux fédéral et cantonal de l'aménagement, la notion de plan directeur peut suppléer à ce manque pour autant qu'elle reste au stade de la coordination et d'une référence souple et non contraignante.

Au niveau local, le plan directeur, qui souvent accompagne ou précède le plan des zones, n'est en fait qu'une projection quantitative et non qualitative de l'aménagement. Il manque le «projet» qui propose une organisation spatiale cohérente de la cité ou de ses prolongements. La difficulté est de définir cet «outil» de référence pour éviter qu'il fige l'aménagement urbain en particulier. C'est pourquoi nous proposons lors de toute étude d'aménagement de commune ou de quartier d'établir un plan directeur ou d'implantation (pour éviter toute confusion) et une base réglementaire la plus simple possible.

Le plan d'implantation doit illustrer le choix d'une population et de ses élus sur l'aménagement spatial du secteur incriminé, à savoir:

- définition du caractère des rues et des espaces publics,
- principe d'implantation des constructions,
- gabarit des constructions en fonction de la typologie des rues,
- référence (photo) à l'environnement naturel et construit,
- traitement particulier de certains espaces et constructions (rond-point, façade d'angle, etc.).

La liste des points à traiter n'est pas exhaustive, mais le document, moins abstrait qu'un plan des zones et son règlement, devrait être élaboré dès le départ dans un esprit de concertation la plus large possible.

Cette démarche, qui n'en est encore qu'au stade d'une proposition, nous semble nécessaire pour que l'on tente de dialoguer avec tous les acteurs du fait urbain, à partir d'un véritable projet de structuration de l'espace et non de vagues notions d'affectation et de gabarit n'ayant aucune relation avec la vie de la cité.

¹ Synthèse des conférences présentées par MM. J.-P. Ortis et C. Yerly lors du séminaire automne/hiver 1982/1983 organisé par l'ASPA et l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) à Lausanne sur le thème «Les communes face à l'aménagement de leur territoire».

Notes de lecture

Inventaire suisse d'architecture, 1850-1920 (INSA)

Volume 3: Bienne, Coire, La Chaux-de-Fonds, Davos.

Volume 4: Delémont, Frauenfeld, Fribourg, Genève, Glaris.

Orell Fussli, Zurich, 1982.

Première livraison d'une collection d'ouvrages destinés à rendre compte de l'urbanisme et de l'architecture en Suisse durant la seconde moitié du XIX^e siècle et les deux premières décennies du XX^e, cette entreprise est appelée à donner une vue d'ensemble du patrimoine architectural le plus menacé par le développement de la ville et de ses nouvelles constructions.

Le projet INSA consiste à documenter dans un premier temps les 40 principales villes suis-

ses, puis dans un second temps à rendre compte du solde du territoire. L'inventaire sera complété par un ouvrage analytique de synthèse, qui offrira des possibilités de comparaison d'une région à l'autre. Un dictionnaire des constructeurs sera également publié.

Outre la mention topographique des constructions existantes, l'INSA retrace également les phases successives du développement de chaque ville dès le milieu du XIX^e siècle.

L'INSA fait suite à la collection des Monuments d'art et d'histoire de la Suisse diffusée par la Société d'histoire de l'art en Suisse. Cet inventaire n'intéresse pas seulement les historiens, mais aussi les pouvoirs publics et tous ceux qui sont appelés à intervenir dans l'environnement construit.

*G. Barbey,
architecte*

Agenda

21/22/23 juin 1983:

«Voyage ASPAN». Pour marquer le 40^e anniversaire de sa fondation, le secrétariat central de l'ASpan organise une visite de trois jours de quelques réalisations en Suisse d'habitat groupé. Cette excursion conduira les participants de Wil dans le canton de Saint-Gall à Yverdon-les-Bains, en passant par différentes localités de Suisse alémanique et romande.

28 octobre 1983:

Assemblée générale ordinaire de l'ASpan-SO à Fribourg.

La partie administrative statutaire sera suivie d'une séance d'information sur le thème «Information et participation». Cette séance sera de plus l'occasion pour l'ASpan-SO de présenter le résultat de ses activités sur ce thème, notamment le résultat de l'enquête auprès des communes et du concours.

Participez au concours de l'ASpan-SO!

«L'aménagement du territoire: c'est aussi votre affaire», tel est le thème du concours organisé par l'ASpan-SO. Par ce concours d'idées, l'ASpan entend susciter des idées qui permettent à la population d'être informée sur tout ce qui touche à l'environnement — utilisation du sol et aménagement du cadre de vie — et de participer à la préparation des projets proposés par les autorités.

Des formulaires de concours peuvent être obtenus auprès de M. Pierre Debrot, Port-Roulant 1a, 2003 Neuchâtel, tél. (038) 24 25 15.

