

a r e

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
Office fédéral du développement territorial

Plan directeur du canton de Genève

Remaniement 2001

Rapport d'examen

Berne, le 7 février 2003

SOMMAIRE

1	Objet et déroulement de l'examen	1
1.1	Demande du canton	1
1.2	Documents transmis à l'appui de la demande	1
1.3	Objet et contenu de l'examen	1
1.4	Déroulement de l'examen	3
2	Démarche de l'aménagement cantonal	4
2.1	Déroulement des travaux	4
2.2	Etendue des études de base	4
2.3	Collaboration entre autorités	4
2.4	Information et participation de la population	6
3	Contenu du plan directeur	7
3.1	Organisation du territoire	7
3.2	Urbanisation	7
3.3	Nature, paysage et espaces agricoles	9
3.4	Transports et communications	10
3.5	Protection de l'environnement et gestion des ressources	11
3.6	Mise en oeuvre de l'aménagement cantonal	13
4	Forme du plan directeur	14
4.1	Texte du plan directeur	14
4.2	Carte du plan directeur	14
4.3	Accessibilité et adaptation des documents	14
4.4	Rapport explicatif	15
5	Conclusions	16
	<u>Annexe</u>: Remarques complémentaires des services fédéraux	17

1 Objet et déroulement de l'examen

1.1 Demande du canton

Par courrier du 12 octobre 2001, le canton de Genève a adressé son plan directeur cantonal remanié au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) en vue de son approbation par le Conseil fédéral, conformément à l'article 11 de loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et à l'article 11 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT).

1.2 Documents transmis à l'appui de la demande

A l'appui de sa demande d'approbation, le canton de Genève a, le 29 octobre 2001, remis à l'Office fédéral du développement territorial (ci-après: office fédéral ou ARE), en 50 exemplaires, un classeur contenant:

- le Concept de l'aménagement cantonal,
- une soixantaine de fiches opérationnelles décrivant les projets et mesures,
- une carte à l'échelle 1:25'000,
- un rapport explicatif daté de septembre 2001 qui fournit les explications demandées par les services fédéraux lors de l'examen préalable du plan directeur.

Il a joint à son envoi le *Concept cantonal de la protection de l'environnement* qui définit la politique sectorielle du canton dans ce domaine et qui, selon le canton, répond à plusieurs des questions posées par les offices fédéraux lors de l'examen préalable.

1.3 Objet et contenu de l'examen

But de l'examen

Le présent rapport a pour but d'établir si la révision conduite par le canton répond aux exigences matérielles et formelles de la LAT et de l'OAT. Il examine en particulier si la démarche et le contenu de l'aménagement cantonal respectent les dispositions du droit fédéral, notamment si les principes arrêtés sont conformes aux buts et principes de la LAT et prennent en considération de manière adéquate les tâches à incidence spatiale de la Confédération, et si les mesures prises permettent d'assurer la coordination nécessaire entre les tâches des différentes autorités concernées.

Interprétation des documents présentés en regard du droit fédéral

Selon la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT), le plan directeur comporte deux volets, élaborés et adoptés en deux étapes successives:

- *le Concept de l'aménagement cantonal*: document à caractère politique, il montre le développement souhaité par le canton et doit servir de référence stable aux actions territoriales pour les 10 à 15 ans à venir. Il décrit les grandes lignes de l'aménagement du territoire sous forme d'objectifs, complétés par des indications sur les mesures de mise en œuvre. Il a été adopté par le Grand Conseil le 8 juin 2000.

- *le Schéma directeur cantonal*: document d'application, il complète le Concept en précisant les conditions de sa mise en œuvre. Il a été adopté par le Grand Conseil le 21 septembre 2001.

Le canton a en outre établi parallèlement au plan directeur cantonal deux études de caractère général qui décrivent le développement spatial souhaité: le *Schéma d'aménagement de l'agglomération* et le *Schéma d'aménagement de l'espace rural*.

Par ailleurs, le *Concept cantonal de la protection de l'environnement* joue également un rôle important parmi les études entreprises puisqu'il est spécifiquement mentionné dans la LaLAT (art. 3). Selon le rapport explicatif du canton, il constitue le complément indispensable au volet environnemental du plan directeur.

En regard des exigences du droit fédéral, et indépendamment du statut de ces documents au sens du droit cantonal, le présent examen considère:

- *Comme études de base au sens de l'article 6 LAT*: l'ensemble des études d'aménagement cantonal, de même que les Schémas d'aménagement de l'agglomération et de l'espace rural et le Concept cantonal de la protection de l'environnement;
- *Comme contenu contraignant pour la Confédération et les cantons voisins au sens de l'article 8 LAT*: les objectifs et moyens prévus dans le Concept de l'aménagement cantonal (qui constituent des *principes directeurs* au sens du Guide de la planification directrice) ainsi que le contenu des fiches et de la carte du Schéma directeur cantonal (qui représentent les *mesures visant à assurer la coordination* au sens du Guide de la planification directrice).

Questions devant faire l'objet d'un examen particulier

Les exigences posées au Plan directeur cantonal - notamment en matière de contenu et de participation de la population - telles qu'elles découlent des articles 3 alinéa 2, 5, 7 et 8 de la LaLAT, ne correspondent pas en tous points aux dispositions du droit fédéral.

- *En ce qui concerne le contenu*: alors que l'art. 8 LAT stipule que les plans directeurs « définissent au moins la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement spatial souhaité », le Schéma directeur cantonal selon la LaLAT « indique dans chaque domaine correspondant aux plans sectoriels les projets en cours touchant l'aménagement du territoire ». Selon le droit fédéral, le plan directeur ne peut se contenter de fournir des indications sur les projets en cours, mais doit avant tout définir comment la coordination avec d'autres activités est assurée, notamment quelles contraintes particulières découlent pour celles-ci de la réalisation prévue des projets en cours. Le chapitre 3 du présent rapport d'examen s'attachera à déterminer si et dans quelle mesure les documents établis répondent néanmoins aux exigences du droit fédéral.
- *En ce qui concerne la participation*: alors que l'art. 4 LAT stipule que les autorités chargées de l'aménagement informent la population sur les plans prévus et les objectifs qu'elles poursuivent et veillent à la faire participer de manière adéquate à l'établissement des plans, le droit cantonal prévoit que les projets de concept de l'aménagement cantonal et de plan directeur cantonal font certes l'objet d'une vaste information du public, mais que seul le concept est soumis à une enquête publique. Ce traitement procédural différencié n'est en principe pas compatible avec les exigences du droit fédéral. Le sens et le but de l'art. 4 LAT veulent que, pour l'ensemble du plan directeur, la population ait été informée et ait pu s'exprimer, dans le cadre du processus de consultation, sur les principaux problèmes d'aménagement

rencontrés, les objectifs poursuivis et la manière de les concrétiser. Le point 2.4 ci-après s'attachera à déterminer si la procédure suivie en l'occurrence répond néanmoins aux exigences du droit fédéral.

Autre élément à prendre en compte

Pour des questions de délais, le canton n'a pas été en mesure de prendre en considération, dans le document soumis à approbation, l'ensemble des remarques formulées par la Confédération lors de l'examen préalable du printemps 2001. Il a néanmoins répondu, dans son Rapport explicatif de septembre 2001, aux principales observations faites.

Il sera examiné, dans le cadre du présent rapport, si les réponses apportées sont satisfaisantes, ou quelles conséquences doivent être tirées pour la suite de l'aménagement cantonal.

1.4 Déroulement de l'examen

Les documents remis à l'appui de la demande d'approbation ont été soumis à l'examen des services fédéraux membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) en décembre 2001. Le chef du Département des infrastructures du canton de Vaud a également été invité à se prononcer sur le plan directeur genevois.

Les services fédéraux, de même que le canton de Genève, ont été invités en septembre 2002 à s'exprimer sur les résultats de l'examen effectué. Divers pourparlers et séances ont par la suite été nécessaires pour mettre au point le présent rapport. Celui-ci prend en compte les remarques et observations émises par les différentes instances consultées.

Le canton de Genève a pu prendre connaissance du projet de décision relatif à l'approbation de son plan directeur début 2003 et a, par envoi du 27 janvier 2003, confirmé qu'il était d'accord avec son contenu.

2 Démarche de l'aménagement cantonal

2.1 Déroutement des travaux

Dès 1994, le canton de Genève a entamé les travaux en vue de l'élaboration d'un nouveau plan directeur cantonal, destiné à remplacer celui adopté en 1989 et approuvé par le Conseil fédéral l'année suivante.

Elaboré par le Département compétent en collaboration avec la Commission consultative cantonale pour l'aménagement du territoire (CAT), le projet de Concept de l'aménagement cantonal a été soumis à l'enquête publique et à la consultation des communes de novembre 1996 à mai 1997. En septembre 1997, le Conseil d'Etat l'a transmis au Grand Conseil, qui l'a adopté le 8 juin 2000.

En automne 2000, le projet de Schéma directeur cantonal a fait l'objet d'une préconsultation des communes et de diverses commissions consultatives (dont la CAT) et d'une information de l'ARE et du canton de Vaud. En février 2001, il a été transmis au Grand Conseil, pour examen par sa commission compétente et adoption; simultanément a eu lieu une information du public. Le projet de plan directeur a, à la même époque, été envoyé à l'ARE pour examen préalable; l'ARE a transmis les remarques des services fédéraux dans un rapport daté du 3 mai 2001. Le schéma directeur cantonal a été adopté par le Grand Conseil le 21 septembre 2001.

Les schémas d'aménagement de l'agglomération et de l'espace rural, établis parallèlement au plan directeur cantonal, devraient être adoptés par le Conseil d'Etat à l'issue de l'approbation du plan directeur.

2.2 Etendue des études de base

Le canton a élaboré, depuis l'approbation de son premier plan directeur, un grand nombre d'études spécifiques couvrant en principe l'ensemble des domaines importants pour l'aménagement du territoire. Certaines d'entre elles ont été élaborées dans une optique transfrontalière. Les grandes lignes du développement territorial ressortent du Concept de l'aménagement cantonal et sont concrétisées dans les Schémas d'aménagement de l'agglomération et de l'espace rural.

Les principales études de base sont rappelées dans l'annexe 1 du rapport explicatif.

<i>Les exigences de l'art. 6 LAT en ce qui concerne l'étendue des études de base sont remplies.</i>

2.3 Collaboration entre autorités

Collaboration au sein du canton

Le projet de Concept de l'aménagement cantonal a été élaboré en collaboration avec la Commission consultative cantonale pour l'aménagement du territoire (CAT). Il a fait l'objet d'une vaste consultation auprès des communes ainsi que de débats approfondis au sein d'une commission du Grand Conseil.

Le projet de Schéma directeur cantonal a, quant à lui, fait l'objet d'une préconsultation auprès de diverses commissions consultatives, des services concernés et des

communes en automne 2000. Le rapport explicatif ne fait pas état d'autres consultations qui auraient été effectuées, ni de leur prise en compte dans le plan directeur soumis à l'approbation.

Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins

Le canton collabore très étroitement avec les Départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie ainsi qu'avec le canton de Vaud, notamment dans le cadre du Comité régional franco-valdo-genevois (CRFG) qui suit depuis de nombreuses années les travaux d'aménagement cantonal (élaboration de la Charte d'aménagement de l'agglomération franco-valdo-genevoise). Le canton de Vaud de même que les entités françaises ont été appelées à se prononcer sur le projet de schéma directeur dans le cadre de la préconsultation.

Par ailleurs, l'ARE a invité le chef du Département des infrastructures du canton de Vaud à se prononcer sur le plan directeur genevois. Dans sa réponse circonstanciée du 15 février 2002, celui-ci a relevé la qualité de ce document et sa convergence avec les lignes directrices du projet de plan directeur vaudois. Tout en précisant que le plan directeur genevois ne contenait rien qui soit indésirable pour le canton de Vaud, il a indiqué quelques domaines où un renforcement de la coopération entre les deux cantons serait souhaitable:

- politique globale et observatoire du logement,
- plan régional des déplacements,
- schéma régional des centralités (localisation des grands équipements tels que centres commerciaux, parkings d'échange).

Le canton de Vaud souhaiterait en outre participer à part entière au CRFG et à l'évolution des institutions intercantionales et transfrontalières. Cette reconnaissance formelle faciliterait, selon lui, les coopérations entre les deux cantons.

Collaboration avec les autorités fédérales

Outre le fait qu'une collaboration ponctuelle s'est instaurée précédemment avec divers services fédéraux, l'administration fédérale a eu la possibilité de prendre connaissance du projet de plan directeur cantonal en février 2001. Dans le cadre de cette procédure d'examen préalable (art.10, al. 3 OAT), le service cantonal compétent a présenté lors d'une séance son projet aux services fédéraux intéressés. Les observations et attentes de la Confédération relatives au projet de plan directeur ont été transmises au canton dans un rapport de l'ARE daté du 3 mai 2001. Le canton a répondu, dans le Rapport explicatif de septembre 2001, aux observations faites. Il n'était cependant pas en mesure de modifier substantiellement les documents déjà transmis au Grand Conseil.

Les exigences des articles 7 et 10 al. 2 LAT en ce qui concerne la collaboration entre autorités sont, pour l'essentiel, remplies. Le canton est invité à renforcer la collaboration avec le canton de Vaud sur les questions relatives à l'aménagement du territoire et au développement territorial. Il est invité en outre à poursuivre la collaboration avec la Confédération, notamment sur les questions matérielles soulevées lors du présent examen ainsi que dans le cadre de l'élaboration des conceptions et plans sectoriels de la Confédération.

2.4 Information et participation de la population

S'agissant de l'information et de la participation, le Concept et le Schéma directeur ont fait l'objet de processus différenciés:

- Le projet de Concept a fait l'objet d'une large information et a été mis à l'enquête publique. Les résultats de l'enquête publique et les réponses aux observations ont été soumis au Grand Conseil.
- Le Schéma directeur n'a pas été mis à l'enquête publique, mais il a fait l'objet d'une information à la population (exposition, site Internet, possibilité de commander une brochure "grand public"); selon les indications complémentaires fournies par la Direction de l'aménagement, la population a, dans ce cadre, eu l'occasion de donner son avis par des moyens mis à sa disposition. Ce processus a été ouvert en même temps que le projet était soumis au Grand Conseil pour approbation.

Le canton est ainsi, dans la pratique, allé au-delà de ce que demande la loi cantonale et a fourni à la population la possibilité de s'exprimer sur la manière de concrétiser les objectifs poursuivis.

Aux dires du canton, ce processus n'a pas donné de résultats significatifs propres à amender le plan directeur soumis au Grand Conseil.

Les exigences relatives à l'information et la participation de la population peuvent être considérées comme remplies. Le canton est invité, en vue des adaptations ou révisions ultérieures du document, à revoir la procédure qu'il entend suivre à ce propos et à modifier en conséquence les dispositions cantonales d'application de la loi fédérale. Il veillera à ce que la procédure d'information et de participation de la population soit close avant d'entamer la procédure de décision.

3 Contenu du plan directeur

3.1 Organisation du territoire

Par rapport aux orientations définies dans le premier plan directeur, la politique d'aménagement du canton - telle que définie dans le *Concept de l'aménagement cantonal* et le *Schéma directeur cantonal* - accorde une place plus importante aux aspects transfrontaliers de l'aménagement du territoire et s'ancre plus fortement dans la perspective du développement durable. Compte tenu de ces options de base, l'aménagement du territoire se fera selon les axes principaux suivants: développement différencié de l'agglomération urbaine, coordination accrue entre urbanisation et transports, mise en place d'un réseau d'espaces verts, aménagement d'un espace rural multifonctionnel, mise en place d'un aménagement coordonné dans les sites porteurs d'avenir pour l'ensemble du bassin genevois.

Ces orientations vont tout à fait dans le sens des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse et reflètent les priorités actuelles de l'aménagement du territoire. Elles s'inscrivent en outre dans la politique des agglomérations de la Confédération.

3.2 Urbanisation

Développement de l'urbanisation

Le plan directeur s'inscrit, pour l'essentiel, dans la continuité du plan directeur précédent, en luttant contre la dispersion du bâti et en préservant au maximum la zone agricole. Le développement de l'agglomération doit s'opérer à l'intérieur et en continuité de l'espace urbanisé, notamment par la mise en valeur du centre urbain et des centres périphériques de l'espace franco-valdo-genevois, par une densification modulée des quartiers périphériques et par une évolution raisonnable des villages. Ce développement sera accompagné de mesures visant à améliorer la qualité de l'espace urbain: développement des réseaux de transports publics, maillage d'espaces verts et publics et pénétrantes de verdure entre ces derniers et la couronne rurale, mise en valeur de lieux centraux et de voies urbaines structurantes, intégration des éléments du patrimoine.

Utilisation et délimitation des zones à bâtir

Le canton de Genève doit faire face à des besoins importants en matière de logement, de sites pour les activités économiques et d'équipements publics. La stratégie en matière d'utilisation et de délimitation des zones à bâtir mise en place à cet effet vise à la fois à mettre en valeur les quartiers anciens et les friches industrielles, à urbaniser la couronne suburbaine et à densifier dans la mesure du possible la zone villas, qui représente la périphérie urbaine. Le schéma directeur montre les secteurs dans lesquels ces différentes mesures sont applicables.

Si ces mesures s'avéraient insuffisantes, le canton envisage des déclassements limités de la zone agricole en continuité de la zone à bâtir. Le schéma directeur indique, comme information préalable, les sites dans lesquels de telles extensions urbaines seraient possibles.

Pour répondre à la demande des services fédéraux dans le cadre de l'examen préalable, le schéma directeur sera par ailleurs complété d'ici 2 ans par une fiche récapitulant les mesures à entreprendre pour assurer la protection du patrimoine urbain.

Pour les sites stratégiquement importants de l'agglomération genevoise, le canton prévoit une planification directrice de quartier, définissant les conditions de développement de chaque site par la voie de la concertation. Douze périmètres d'aménagement coordonné sont prévus, dont quatre ont une dimension transfrontalière et font partie des projets prioritaires du CRFG.

Equipements publics ou à forte génération de trafic

Pour les équipements publics, le canton entend poursuivre une politique active et développer la coopération transfrontalière. Il prévoit d'élaborer une fiche pour assurer la coordination de différents projets dans les domaines de la santé, de l'enseignement et de la formation. La carte du plan directeur indique les principaux sites retenus pour l'implantation des équipements d'importance cantonale.

En ce qui concerne les centres commerciaux à vocation régionale, le canton prévoit la réalisation d'un inventaire dans tout le bassin franco-valdo-genevois ainsi que la définition d'une politique d'accueil¹.

Petites entités urbanisées et villages en zone agricole

Le canton prévoit la possibilité d'autoriser des changements d'affectation dans les hameaux qui ont perdu leur vocation agricole et de permettre une évolution raisonnable des villages. Ces entités de même que les sites construits d'importance nationale (ISOS) sont localisés sur la carte du schéma directeur. Une demande d'informations complémentaires concernant les zones de hameaux au sens de l'art. 33 OAT ainsi que des propositions de modifications de la fiche concernée (fiche 2.07) ont été adressées à la Direction de l'aménagement lors de l'examen préalable (lettre ARE du 13.7.01 dont le contenu principal est rappelé en annexe). Les informations complémentaires et les modifications demandées n'ont pas encore été apportées. Le canton estime, dans son rapport explicatif, que la prise en compte des observations de la Confédération devra faire l'objet d'un réexamen approfondi, tant de la fiche relative à cet objet que du cadre législatif. Ce dernier est actuellement en voie de modification.

Les principes arrêtés en matière d'urbanisation sont conformes aux buts et principes de la LAT. Les mesures prises et les compléments prévus en matière d'équipements publics et de patrimoine urbain permettent d'assurer la coordination nécessaire des activités à incidence spatiale. Lors des extensions urbaines envisagées dans la zone agricole, le canton veillera à préserver autant que possible les surfaces d'assolement. Etant donné les démarches en cours au niveau cantonal, l'approbation de la fiche 2.07 relative aux hameaux est suspendue.

¹ Nous signalons au canton que les services fédéraux élaborent actuellement, en complément à l'étude publiée récemment, un guide concernant la prise en compte des exigences découlant de la protection de l'air lors de la planification d'installations à forte affluence. Ce guide vise notamment à préciser les exigences relatives au contenu du plan directeur cantonal.

3.3 Nature, paysage et espaces agricoles

Agriculture

La politique d'aménagement du canton vise à préserver autant que possible les bonnes terres agricoles. En ce qui concerne les surfaces d'assolement (SDA), le canton est en mesure pour l'instant d'assurer sa part minimale conformément au plan sectoriel de la Confédération (juin 2000: 8487 ha recensés / quota fixé par le plan sectoriel: 8400 ha). Les projets prévus dans les surfaces agricoles vont cependant engendrer de nouvelles emprises: renaturations de cours d'eau (jusqu'à 90 ha), extensions urbaines (jusqu'à 140 ha) et emprises en dur dans les zones agricoles spéciales. Cette situation pourrait rendre nécessaire une renégociation du quota cantonal.

Le canton a défini en zone agricole, sur la base d'une planification positive, des secteurs pour les installations servant à une production agricole non tributaire du sol. Ces "secteurs pour l'agriculture spéciale", qui correspondent aux grands secteurs maraîchers ou horticoles du canton, sont localisés sur la carte du plan directeur. La procédure suivie par le canton (localisation des secteurs dans le plan directeur puis adoption des zones correspondantes par le biais de plans d'affectation spéciaux par le Conseil d'Etat) est conforme au nouveau droit fédéral (art.16a, al. 3 LAT et 38 OAT).

Forêt

Le canton est en train d'élaborer un plan directeur forestier qui vise à sauvegarder la forêt dans l'intérêt public et contient des principes de gestion. Par ailleurs, sur la base d'une reconnaissance de la nature forestière, il entend adapter les zones d'affectation (bois et forêts) à l'état de fait, au gré des modifications du régime des zones nécessitées par d'autres projets. En réponse à la demande des services fédéraux dans le cadre de l'examen préalable, le canton précise dans son rapport explicatif qu'il n'est pas prévu, à ce jour, d'emprise remarquable sur les grandes étendues forestières.

Nature et paysage

En matière de protection de la nature et du paysage, le canton entend axer ses efforts sur l'établissement de nombreux réseaux naturels (corridors pour la faune et continuums biologiques, réseaux agro-écologiques, réseau des espaces verts), sur la renaturation des cours d'eau et sur la mise en place de règles du jeu concernant les compensations en cas d'atteintes à la zone agricole ou à l'environnement. Au niveau transfrontalier, il prévoit la mise en œuvre d'un "plan d'action vert-bleu" qui vise à concrétiser les principes d'aménagement relatifs aux espaces peu ou non bâtis énoncés dans la Charte d'aménagement de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Les principes arrêtés en matière de nature, paysage et espaces agricoles sont conformes aux buts et principes de la LAT; les mesures prises ou prévues permettent d'assurer la coordination nécessaire des activités à incidence spatiale. En ce qui concerne les SDA, le canton tiendra compte des remarques figurant en annexe.

3.4 Transports et communications

Coordination des transports

Le canton prévoit l'élaboration d'un plan régional des déplacements, par lequel il compte définir une politique des transports transfrontalière à l'horizon 2015-2020, qui puisse favoriser le transfert modal en faveur des transports collectifs et les déplacements non motorisés. Ce plan devra intégrer et mettre à jour les diverses politiques sectorielles menées jusqu'ici et développer de nouvelles mesures incitatives. Pour répondre à la demande des services fédéraux formulée lors de l'examen préalable, le canton a également prévu de développer dans ce cadre un concept régional et transfrontalier du transport de marchandises. Le Schéma directeur devra encore montrer les conséquences qui découlent des mesures prévues pour d'autres activités, ainsi que la manière dont sera assurée la coordination nécessaire.

Transports publics

Le canton souhaite une meilleure connexion au réseau ferroviaire à haute performance notamment grâce à la revitalisation de la ligne du Haut-Bugey. Pour renforcer les relations entre transports et urbanisation à l'échelon de l'aire urbaine, il prévoit la réalisation du raccordement ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse (CEVA), la mise en place d'un réseau express régional (RER) ainsi que de nouvelles extensions du réseau de tramway. En ce qui concerne la coordination nécessaire avec les activités fédérales, demeure réservé le plan sectoriel du rail et des transports publics, actuellement en cours d'élaboration.

Transports individuels motorisés

Le canton entend maîtriser l'accroissement du trafic individuel motorisé et favoriser le transfert modal dans des pôles transfrontaliers dotés de parkings d'échange. Il prévoit notamment de subordonner la réalisation de compléments du réseau routier à une démonstration de leur conformité aux objectifs en matière de déplacements, de soutenir la création de nombreux parkings d'échange dans le canton ainsi que sur Vaud et en France voisine et de mener une politique de parcage favorable à l'utilisation des transports publics. En ce qui concerne la coordination nécessaire avec les activités fédérales, demeure réservé le plan sectoriel des routes, actuellement en cours d'élaboration.

Déplacements non motorisés

Le canton prévoit une politique en faveur des deux roues légers pour soutenir aussi bien le développement des aménagements cyclables que les mesures incitatives pour la population. Le canton a en outre établi un plan directeur des chemins de randonnée pédestre (fiche 3.10) et des directives pour la mise en oeuvre des plans communaux des chemins pour piétons.

Aviation civile

La politique cantonale en matière d'aviation civile vise à maintenir l'attractivité de l'aéroport de Cointrin, tout en tenant compte de sa situation urbaine. Il est notamment prévu de poursuivre l'adaptation des installations et de favoriser son accessibilité par les transports publics. L'aéroport fait en outre l'objet d'une gestion environnementale (fiche

5.02). Pour le canton, il s'agit notamment d'examiner les effets des nouvelles dispositions en matière de bruit sur la politique d'urbanisation définie dans le plan directeur. En ce qui concerne la coordination nécessaire avec les activités fédérales, demeure réservé le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique, actuellement en cours d'élaboration.

Voies navigables

Le thème de la protection du tracé des voies navigables n'est pas abordé dans le plan directeur, alors que la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH; art. 24, al. 2, let. b) stipule que la possibilité d'aménager les sections de cours d'eau pour la navigation est réservée pour le Rhône, du lac Léman jusqu'à la frontière nationale. Le plan directeur genevois devrait donc traiter ce thème en indiquant pour le moins quelles restrictions à la réalisation d'autres projets découlent de cette obligation.

Télécommunications

La politique du canton vise à doter Genève d'un réseau de télécommunications d'avant-garde et à coordonner les projets d'infrastructure en matière de télécommunications avec l'aménagement du territoire. Aucune mesure de coordination n'est prévue dans le plan directeur.

Les principes arrêtés en matière de transports et communications sont conformes aux buts et principes de la LAT. Le canton montrera dans son plan directeur les conséquences qui découlent de la nécessité de préserver la possibilité de faire du Rhône un axe navigable, compte tenu des intérêts de protection de la nature et du paysage. Il y montrera également la façon de coordonner les mesures définies dans le plan régional des déplacements et tiendra compte dans la suite de son aménagement des mesures prévues par la Confédération dans ses plans sectoriels en matière de transports.

3.5 Protection de l'environnement et gestion des ressources

Politique environnementale

Selon le Concept de l'aménagement cantonal, le canton entend améliorer de façon générale la coordination entre aménagement du territoire et protection de l'environnement en assurant l'utilisation durable du milieu vital par l'application de l'Agenda 21 au niveau local et régional, en associant les études d'aménagement à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, en organisant le territoire dans le souci de la protection de l'environnement et en poursuivant la collaboration transfrontalière en matière de protection de l'environnement.

Le Concept cantonal de la protection de l'environnement définit l'ensemble de la politique environnementale cantonale et prévoit des plans d'action notamment dans les domaines suivants: "gestion des sites contaminés", "géologie" (protection des eaux souterraines et gravières), "assainissement et évacuation des eaux", "OPair", "OPB", "risques naturels, accidents environnementaux et risques majeurs", "radiations", "gestion des déchets", "énergie". Le Schéma directeur se borne, pour l'essentiel, à montrer les conséquences qui découlent de certains de ces domaines pour les procédures de planification.

Protection du sol et du sous-sol

La politique cantonale vise à utiliser le sol de façon judicieuse et rationnelle et à prendre les mesures nécessaires pour maintenir, voire améliorer la qualité des sols agricoles, à gérer les réserves de gravier du canton sur la base d'un plan directeur, à limiter l'impact de l'exploitation des matériaux pierreux sur l'environnement du bassin genevois et à assurer une gestion durable des sites contaminés. Le schéma directeur indique les gisements de gravier susceptibles d'être exploités conformément au plan directeur des gravières adopté par le Conseil d'Etat en 1999. Dans le cadre de la mise en œuvre, le canton veillera à régler les conflits avec d'autres intérêts, notamment ceux de la protection de la nature et du paysage. Le schéma directeur prévoit en outre l'établissement d'un cadastre des sites pollués. Il ne contient en revanche pas de mesures spécifiques en matière de protection des eaux souterraines.

Protection de l'air

La politique cantonale en la matière vise à poursuivre l'effort de lutte contre la pollution de l'air, en assurant notamment un suivi du plan de mesures OPair et en améliorant la coordination entre environnement et transports, de même que par la prise en compte de l'influence des modes d'urbanisation sur le climat en milieu urbain. Le canton prévoit la mise en place d'un système de management pour la qualité de l'air, d'une coordination transfrontalière sur ce thème, ainsi que de structures de travail pour le plan régional des déplacements. Il prévoit en outre de poursuivre l'observation des déplacements en relation avec la politique de l'urbanisation et des transports et d'établir, à moyen terme, un plan de mesures en matière de mobilité.

Lutte contre le bruit

Le canton vise à réduire sensiblement les atteintes dues au bruit dans l'environnement. Il prévoit l'attribution des degrés de sensibilité lors de l'adoption de nouveaux plans d'affectation, l'établissement d'un plan cantonal d'attribution des degrés de sensibilité ainsi que la mise en œuvre d'un plan des mesures d'assainissement du bruit routier.

Protection de la population contre les dangers naturels et techniques

Le canton traite dans le schéma directeur des dangers dus aux crues: il a élaboré ou est en train d'élaborer les cartes de danger pour les cours d'eau du canton et aborde parallèlement la question de l'espace minimal nécessaire à ces cours d'eau. Les aspects relatifs aux risques majeurs et aux rayonnements non ionisants ne sont en revanche pas évoqués dans le plan directeur. Il serait souhaitable d'y montrer les conséquences qui découlent des ordonnances fédérales en la matière pour d'autres activités.

Gestion de l'énergie

La politique cantonale en matière d'énergie vise à favoriser la diminution de la dépendance énergétique du canton et à coordonner l'aménagement du territoire et la politique énergétique, notamment lors de la localisation des zones à bâtir. Le canton envisage de développer une méthode afin de mieux prendre en compte cette problématique lors de l'établissement des plans d'aménagement. Il prévoit en outre des mesures visant à encourager les énergies renouvelables.

Gestion des déchets

La politique cantonale vise à diminuer à la source la quantité de déchets produits, à favoriser le recyclage et les procédés d'élimination adéquats, à garantir la vérité des coûts et à supprimer systématiquement toutes les possibilités d'élimination sauvage des déchets. Le plan de gestion des déchets a été adopté par le Conseil d'Etat en 1998. Conformément à l'art. 17 de l'Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD), la coordination spatiale des installations de gestion des déchets ayant des effets importants sur l'organisation du territoire doit être effectuée dans le cadre du plan directeur cantonal. Or, le texte du schéma directeur n'aborde pas du tout ce domaine alors que les installations sont, selon les informations complémentaires fournies par le canton, mentionnées sur la carte sous le titre générique de "Grands équipements publics". Le schéma directeur doit mentionner pour le moins les principes de planification et contenir une carte précisant la nature des installations de traitement de déchets, ainsi que l'état de la coordination.

Les principes arrêtés en matière de protection de l'environnement sont, dans l'ensemble, conformes aux buts et principes de la LAT. Le canton est invité à examiner si les plans d'action définis dans le Concept cantonal de la protection de l'environnement (notamment en matière de protection des eaux souterraines et de protection de la population contre les dangers naturels et techniques) ont des conséquences sur l'affectation du sol et les autres activités à incidence spatiale et à procéder, dans le cadre du plan directeur, à une pesée des intérêts entre les objectifs de ces plans d'action et les autres intérêts d'aménagement du territoire. Le canton réglera également dans son plan directeur (texte et carte) la coordination spatiale des installations de traitement de déchets.

3.6 Mise en oeuvre de l'aménagement cantonal

Pour soutenir la mise en œuvre des objectifs fixés en matière notamment de logement, d'équipement, d'infrastructures et d'espaces verts, le canton prévoit de renforcer la politique foncière des collectivités publiques. Il dispose en outre d'observatoires, qu'il souhaite développer, principalement en matière de logement et d'immobilier et en matière de déplacements. Au titre de mesures de portée générale, le canton prévoit, outre le plan régional des déplacements, un plan directeur régional transfrontalier d'accueil des organisations internationales non gouvernementales. Les plans directeurs communaux figurent également au nombre des instruments prévus.

Ces instruments paraissent adéquats pour assurer la mise en œuvre, l'évaluation et le suivi des mesures prévues par le plan directeur.

4 Forme du plan directeur

4.1 Texte du plan directeur

Le Concept d'aménagement expose de manière claire et aisément compréhensible les principes directeurs de l'aménagement cantonal.

Les fiches du Schéma directeur – où sont inscrites les mesures visant à assurer la coordination – sont toutes construites selon une structure uniforme en trois parties. Elles rappellent les objectifs et mesures prévus par le Concept de l'aménagement cantonal, fournissent des indications complémentaires sur les principes de mise en oeuvre et bases légales applicables au thème traité ainsi que sur les contraintes à respecter, montrent les mesures engagées ou proposées et renseignent sur les aspects financiers, l'état de la coordination et le processus d'adoption de la fiche.

La forme choisie pour le texte permet au plan directeur de remplir sa fonction d'instrument de coordination et satisfait, pour l'essentiel, aux exigences du droit fédéral. Dans un souci de transparence, le canton est néanmoins invité à tenir compte, lors des adaptations futures, des remarques formulées en annexe.

4.2 Carte du plan directeur

Le carte 1:25'000 qui accompagne le schéma directeur cantonal est claire et aisément lisible. Elle représente différents éléments dans les domaines de l'urbanisation, de la nature, du paysage et de l'agriculture, ainsi que des transports. Elle opère une distinction entre les données de base et les projets et mesures du plan directeur. Là où cela est possible, la légende de la carte renvoie au texte du plan directeur (n° des fiches correspondantes).

Cette carte est en outre disponible sur Internet; elle est ainsi accessible à un large public et pratique à consulter puisqu'il est possible à partir d'une fiche (mesure ou projet du plan directeur) d'obtenir la représentation cartographique correspondante.

Dans le texte du plan directeur, une petite carte placée en tête de nombreuses fiches permet de situer rapidement la problématique dans le canton.

Le système cartographique retenu est judicieux, compte tenu du rôle qu'est appelé à jouer le plan directeur. Dans le cadre des adaptations ultérieures du document, le canton veillera à faire figurer dans la carte toutes les installations existantes ou projetées ayant des effets importants sur l'organisation du territoire, notamment les installations servant à la production ou au transport d'énergie, les sites d'extraction de matériaux actuellement utilisés ou qui seront ouverts dans les années à venir et les sites de traitement des déchets ou à compléter celle-ci si nécessaire.

4.3 Accessibilité et adaptation des documents

Le Concept d'aménagement et le Schéma directeur sont disponibles sur Internet afin d'être accessibles au plus grand nombre.

Le Schéma directeur pourra subir deux types de modifications: majeures ou mineures selon qu'elles remettent en cause ou non le Concept d'aménagement cantonal. Les

modifications majeures seront soumises à l'approbation du Grand Conseil, alors que les mineures sont de la compétence du Conseil d'Etat. Tous les 2 ans, ce dernier établira en outre un rapport au Grand Conseil pour l'informer de l'évolution du plan directeur cantonal.

En réponse à la demande des services fédéraux dans le cadre de l'examen préalable, le canton rappelle dans son rapport explicatif que la Confédération sera informée régulièrement – tous les 4 ans au moins – de l'évolution du plan directeur; si le canton fournit à ce propos des informations complémentaires concernant les catégories de coordination, il n'explique cependant pas la démarche prévue vis-à-vis de la Confédération lors d'un changement de catégorie.

Il convient de rappeler au canton que les adaptations du plan directeur, y compris les changements de catégorie, nécessitent une approbation de l'autorité fédérale, dès lors qu'elles fixent de nouvelles conditions à l'exercice des activités à incidence spatiale (art. 11 OAT).

4.4 Rapport explicatif

Le Concept de l'aménagement cantonal – auquel le Schéma directeur renvoie de façon très conséquente – fournit des explications générales concernant la situation que rencontre le canton et les orientations qu'il entend suivre dans l'aménagement de son territoire.

Le rapport explicatif joint à la demande d'approbation du plan directeur fournit des informations complémentaires sur la démarche d'élaboration (études de base, modalités de collaboration et de consultation) ainsi que sur la façon dont le canton entend gérer le document. Il répond ainsi aux demandes des services fédéraux formulées lors de l'examen préalable. Il demeure néanmoins d'un accès difficile pour d'autres intéressés.

Les explications fournies satisfont aux exigences de l'article 7 OAT. En ce qui concerne le statut du rapport explicatif, il convient de rappeler au canton qu'il s'agit d'un document public, qui devrait être compréhensible en lui-même et pour quiconque souhaite le consulter. Par ailleurs, un tel document devra être établi également à l'appui des adaptations ultérieures du plan directeur.

5 Conclusions

Le plan directeur cantonal soumis à l'approbation de la Confédération répond, dans l'ensemble, aux exigences matérielles et formelles de la LAT et de l'OAT, et prend en considération pour l'essentiel les tâches fédérales à incidence spatiale.

Sur la base de l'examen effectué, nous pouvons proposer au Conseil fédéral de prendre la décision suivante:

1. Le plan directeur cantonal est approuvé, sous réserve du point 2 et des mesures complémentaires indiquées sous point 3 ci-après.
2. Etant donné les démarches en cours au niveau cantonal, l'approbation de la fiche 2.07 relative aux hameaux est suspendue.
3. Le canton est invité, compte tenu des indications figurant dans le présent rapport d'examen
 - 31 à régler dans le plan directeur la coordination spatiale des installations de traitement de déchets et à y montrer les conséquences qui découlent de la nécessité de préserver la possibilité de faire du Rhône un axe navigable, compte tenu des intérêts de protection de la nature et du paysage;
 - 32 à examiner si les plans d'action définis dans le Concept cantonal de la protection de l'environnement ont des conséquences sur l'affectation du sol et les autres activités à incidence spatiale et à procéder, dans le cadre du plan directeur, à une pesée des intérêts entre les objectifs de ces plans d'action et les autres intérêts d'aménagement du territoire;
 - 33 à montrer dans le plan directeur les conséquences qui découlent des planifications sectorielles en cours d'élaboration aux niveaux cantonal et fédéral;
 - 34 à soumettre à l'approbation de l'autorité fédérale, jusqu'à fin 2005, les adaptations du plan directeur découlant des points 31 à 33 ci-dessus.
4. En vue des adaptations et révisions ultérieures du plan directeur cantonal, le canton est invité en outre
 - 41 à approfondir la collaboration avec les services fédéraux et le canton voisin sur les questions touchant à l'aménagement cantonal;
 - 42 à revoir les dispositions d'application du droit fédéral, notamment en ce qui concerne les exigences relatives au contenu minimum du plan directeur et à la procédure de participation.

Nous nous félicitons de la collaboration qui s'est établie entre les services cantonaux et fédéraux et nous réjouissons que cette collaboration se poursuive dans le futur.

Berne, le 7 février 2003

Office fédéral du développement territorial
Le directeur

Pierre-Alain Rumley

ANNEXE: REMARQUES COMPLÉMENTAIRES DES SERVICES FÉDÉRAUX

Demandes/remarques des services fédéraux relatives au texte du plan directeur

Urbanisation

L'Office fédéral du développement territorial (ARE), par lettre du 13 juillet 2001 adressée à la Direction de l'aménagement du territoire, avait fait part au canton de ses remarques concernant la fiche 2.07 «Hameaux» en l'invitant notamment à :

- indiquer si certains hameaux posent problème au regard de la définition de droit fédéral des hameaux et à fournir les études de base existantes;
- préciser si le maintien de tous les hameaux désignés est souhaitable sous l'angle de l'aménagement du territoire;
- compléter et à corriger les indications concernant la délimitation des zones et les changements d'affectation autorisés.

L'ARE signalait également que la législation cantonale ne saurait faire office de règlement de zone et qu'il souhaiterait savoir sur quelles dispositions l'autorité cantonale compétente se base pour examiner la conformité à la zone.

L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) demande que, lors des mesures de densification en zone villas, le canton veille à la préservation des éléments naturels et paysagers dignes de protection.

L'Office fédéral de la culture (OFC) souhaite être consulté pour avis sur la fiche complémentaire relative à la protection du patrimoine bâti.

Le Secrétariat général du Département de la défense et de la protection de la population (SG DDPS) souhaite être informé des projets et modifications de plans d'aménagement prévus dans la région des Teppes, commune de Bernex.

Nature, paysage et espaces agricoles

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) signale que lors d'une demande éventuelle de réexamen du quota cantonal de SDA, le canton devra notamment:

- fournir un justificatif de l'étendue des emprises nécessaires pour les mesures de renaturation des cours d'eau et pour les zones destinées à l'agriculture spéciale;
- démontrer, en ce qui concerne les extensions urbaines, que les possibilités de développement des constructions à l'intérieur des zones à bâtir existantes ne sont plus suffisantes pour assurer les besoins des 15 ans à venir;
- préciser quelles surfaces potentiellement SDA pourraient être incluses au titre de compensations des pertes et examiner l'apport dans cette problématique des mesures de compensation prévues dans la fiche 3.12.

C'est dans le cadre du réexamen du plan sectoriel des SDA qu'il sera examiné, sur la base de ces indications, si une adaptation du quota est nécessaire et justifiée.

L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) demande que soient complétés les Principes d'aménagement définis dans la fiche 3.07 "Renaturation des cours d'eau" de la façon suivante: "Maîtriser le régime hydrologique des cours d'eau essentiellement par des aménagements naturels (problème des crues et des soutiens d'étiage) et par le maintien de débits résiduels convenables".

Transports et communications

L'Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG) rappelle que la protection du tracé des voies navigables, qui est un devoir national (art. 24-27 LFH), a des effets incontestables sur le territoire. La Confédération et les cantons ne se dégagent pas de ce devoir même si l'aménagement de ces sections en vue d'une future navigation et l'élaboration d'un plan sectoriel ne sont pour l'heure pas prioritaires. Le plan directeur du canton de Genève doit donc contenir, dans une forme appropriée, des informations. Ces informations doivent énoncer les conditions relatives à la protection du tracé des voies navigables devant être respectées par des projets touchant à l'espace du Rhône et ses environs.

Protection de l'environnement

L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) souligne, en ce qui concerne la protection des sols, que l'agriculture n'est pas la seule origine potentielle de pollution: transports, industrie ou infiltration des eaux usées contribuent eux aussi à la pollution chimique des sols.

En ce qui concerne les gravières, il constate que la nouvelle zone d'exploitation ainsi que la nouvelle zone d'attente définies selon le plan directeur de 1999 occupent une très grande superficie. Il craint dès lors que l'exploitation de ces périmètres ne porte atteinte au paysage, et ceci, même si des mesures de protection d'éléments naturels (par ex. pour la conservation de la perdrix grise) sont prises.

En matière de rayonnement non ionisant (RNI), le canton veillera à limiter autant que possible la durée de l'exposition de personnes au rayonnement non ionisant en s'assurant que (1) les nouvelles infrastructures qui produisent un rayonnement non ionisant à grande échelle soient aménagées à une distance suffisante des zones urbanisées (ORNI Annexe 1, chiffres 1 et 3); (2) la localisation de nouvelles zones à bâtir s'opère à une distance suffisante des infrastructures existantes ou planifiées qui produisent un rayonnement non ionisant à grande échelle (ORNI, art. 16).

Pour ce qui est des risques majeurs, et compte tenu du caractère urbain du canton de Genève et du nombre d'installations comportant d'importants dangers potentiels chimiques (entreprises chimiques, gros dépôts d'hydrocarbures, oléoducs, conduites de gaz à haute pression, installations ferroviaires et routes nationales sur lesquelles sont transportées des marchandises dangereuses), l'OFEP suggère que le plan directeur soit complété en ce qui concerne:

- La détermination de zones à bâtir dans le voisinage d'entreprises et voies de communication soumises à l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM) et dans le voisinage de conduites de gaz à haute pression;
- Le choix de sites pour l'implantation de nouvelles installations soumises à l'OPAM dans des zones à forte densité de population (zones d'habitation, centres commerciaux, installations sportives, etc.);
- Le choix des tracés de nouvelles voies de communication soumises à l'OPAM et de nouvelles conduites de gaz à haute pression dans le voisinage de zones à forte densité de population.

En matière de traitement des déchets, il constate enfin qu'il n'y a pas d'indications, ni dans le texte, ni dans la carte, sur les sites existants ou prévus pour les installations de traitement des déchets, ni a fortiori sur les niveaux de coordination atteints par ces sites

(cf. art. 5 OAT). Pour répondre aux exigences de coordination spatiale, le plan directeur doit donc être complété.

Demands/remarques des services fédéraux relatives à la forme du plan directeur

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) estime qu'il serait souhaitable d'opérer, dans les fiches du Schéma directeur, une distinction plus claire entre les indications de nature informative et les indications de nature contraignante. De même, les exigences relatives à la manière de coordonner, notamment les instances responsables pour la réalisation des mesures prévues ainsi que les délais à tenir, pourraient être plus précises. Il regrette en outre que le numéro et le titre du projet ou de la mesure ne soient pas rappelés à toutes les pages des fiches. De même, une liste des abréviations utilisées dans le document aurait été utile au lecteur. Enfin, il aurait été souhaitable, pour faciliter la lecture de la carte, de mieux mettre en évidence les coordonnées de la carte nationale ainsi que les noms de lieux.

L'Office fédéral de la culture (OFC) demande que soit apportée dans la légende de la carte la précision suivante: Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments *naturels* d'importance nationale. Il souhaite en outre que soit mentionné sur la carte, en regard du symbole correspondant, le nom des sites construits (communes) classés d'importance nationale.

L'Office fédéral de l'énergie souhaite que soit mentionné dans la carte le projet EOS Verbois - Génissat (F) [remplacement d'une ligne 220 par une ligne 380kV] qui figure en tant qu'information préalable dans le plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE) de la Confédération.