



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie
et de la communication DETEC

Office fédéral du développement territorial ARE

Plan directeur du canton de Genève

Mise à jour 2006

Rapport d'examen

Berne, le 20 juin 2007

Sommaire

1	Objet et déroulement de l'examen	2
1.1	Demande du canton	2
1.2	Objet de l'examen.....	2
1.3	Déroulement de l'examen.....	2
2	Démarche d'élaboration du plan directeur	3
2.1	Motif de l'adaptation	3
2.2	Procédure	3
3	Contenu des modifications du plan directeur	4
3.1	Urbanisation	4
3.2	Nature, paysage et espaces agricoles	5
3.3	Transports et communications	6
3.4	Protection de l'environnement et gestion des ressources	7
4	Forme du plan directeur	8
4.1	Texte du plan directeur.....	8
4.2	Carte du plan directeur.....	8
4.3	Rapport explicatif.....	8
5	Conclusions	9

1 Objet et déroulement de l'examen

1.1 Demande du canton

Par lettre du 30 avril 2007, la Direction de l'aménagement du territoire du canton de Genève soumet à l'ARE, pour approbation, le dossier de mise à jour de son plan directeur cantonal.

Le plan directeur en vigueur a été adopté par le Grand Conseil en septembre 2001; il a été approuvé par le Conseil fédéral en mars 2003, sur la base du rapport d'examen ARE du 7 février 2003. La mise à jour effectuée, adoptée par le Conseil d'Etat le 28 mars 2007, vise à adapter le document en fonction de l'évolution de la situation et à répondre aux demandes formulées par la Confédération lors de l'approbation du document. L'ensemble du dossier, qui contient un bilan de la mise en œuvre et un rapport explicatif, doit également permettre d'informer le Grand Conseil et la Confédération.

1.2 Objet de l'examen

Le dossier de mise à jour du plan directeur genevois contient les documents suivants:

- Rapport explicatif, janvier 2007
- Cahier "Bilan de la mise en œuvre", janvier 2007
- Cahier "Modifications cartographiques", janvier 2007
- Cahier "Adaptations demandées par la Confédération", janvier 2007
- Ensemble des fiches mises à jour et nouvelles
- Carte du schéma directeur au 1:25'000 mise à jour.

Le canton de Genève a actualisé son plan directeur en montrant les nombreuses démarches d'aménagement entreprises depuis l'élaboration du document en 2001. Il entend ainsi conserver au plan directeur sa fonction d'instrument de référence. Parallèlement à cette mise à jour, le canton a procédé aux compléments ou adaptations demandés par les services fédéraux en 2003.

Il revient à la Confédération d'examiner si ses demandes ont été bien prises en compte par le canton et si les nouvelles fiches et les corrections apportées aux fiches existantes répondent aux exigences fédérales ou prennent suffisamment en compte les tâches de la Confédération.

1.3 Déroulement de l'examen

Un examen préalable du dossier a eu lieu en automne 2006. Suite à la consultation des services fédéraux membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT), un rapport d'examen a été élaboré et transmis au canton le 3 novembre 2006. Une séance entre le canton et l'ARE a eu lieu en janvier 2007 pour discuter des résultats de cet examen.

L'ARE a soumis le dossier à approuver aux services fédéraux en mai 2007 accompagné d'un projet de rapport d'examen. Le présent rapport tient compte des remarques formulées par les services fédéraux.

2 Démarche d'élaboration du plan directeur

2.1 Motif de l'adaptation

Les modifications apportées au plan directeur en vigueur visent, d'une part, à rendre compte de l'avancement des travaux d'aménagement depuis 2001, date de l'élaboration du plan directeur, et, d'autre part, à répondre aux demandes formulées par la Confédération lors de l'approbation du document.

L'ensemble des fiches contenues dans le document élaboré en 2001 et approuvées par la Confédération en 2003 ont été mises à jour. Il s'agit dans la majorité des cas de corrections ponctuelles. Six fiches ont cependant nécessité un changement de catégorie (information préalable → coordination en cours). Par rapport à la version approuvée en 2003, le plan directeur contient en outre 10 nouvelles fiches. Les fiches en question sont rappelées dans le chapitre 3 ci-après.

Le cahier "Bilan de la mise en œuvre" décrit de façon concise, pour chacune des fiches du plan directeur, les démarches entreprises depuis l'adoption du document au niveau cantonal fin 2001.

Dans le cahier "Adaptations demandées par la Confédération", le canton explique - en se référant à la décision du Conseil fédéral du 14 mars 2003 - comment ont été prises en compte les demandes de la Confédération concernant: (a) la coordination des installations de traitement de déchets; (b) le maintien de la possibilité de faire du Rhône un axe navigable; (c) les conséquences des plans d'action définis en matière de protection de l'environnement; (d) les conséquences des planifications sectorielles en cours aux niveaux cantonal et fédéral; (e) les hameaux.

2.2 Procédure

Le canton estime que les modifications apportées à son plan directeur ne remettent pas en cause les orientations prises et qu'elles sont donc de la compétence du Conseil d'Etat (art. 9, al. 3 LaLAT). Les services cantonaux, de même que la commission consultative pour l'aménagement du territoire (CAT) ont été consultés. Par contre, conformément à l'art. 7 LaLAT, une information et participation de la population n'est pas prévue. De même, si le dossier du plan directeur fait état de différentes démarches de collaboration transfrontalière, notamment dans le cadre de l'élaboration du projet d'agglomération, il ne semble pas que les entités voisines (canton de Vaud, départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie) aient été entendues sur les modifications du plan directeur.

Le canton a pris contact avec l'ARE pour examiner avec lui quelle procédure suivre vis-à-vis de la Confédération. Etant donné que les modifications apportées visent aussi à répondre aux demandes des services fédéraux, il est apparu qu'elles devaient être soumises à la Confédération pour approbation (au sens des art. 11, al. 1 ou 2 OAT) et non seulement comme mise à jour du document (art.11, al. 3 OAT).

Appréciation

Lors de la procédure d'approbation du plan directeur en 2003, il a été relevé que la procédure d'adoption prévue par le droit cantonal ne correspondait pas en tous points aux exigences du droit fédéral. Dans sa décision d'approbation, le Conseil fédéral avait dès lors invité le canton (point 4b de la décision du 14.03.2003) 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». Cette demande demeure valable. Pour le reste, la procédure suivie ne contrevient pas aux dispositions du droit fédéral.

3 Contenu des modifications du plan directeur

Le plan directeur de 2001 a été élaboré dans un contexte de relative stagnation économique et démographique. L'augmentation de la population en 2000 et 2005 s'est révélée plus importante que celle envisagée à l'époque. La production de logements a en outre été nettement inférieure à l'objectif annuel fixé (1600 logements par année), ce qui a conduit à la forte pénurie de logements constatée actuellement.

Face à cette situation, le Conseil d'Etat a confirmé les mesures engagées en leur donnant un caractère prioritaire, soit la mise en œuvre de l'ensemble des périmètres d'aménagement coordonné proposés par le plan directeur et l'engagement déterminé du projet CEVA. C'est en modulant le rythme de mise en œuvre des mesures prévues par le plan directeur que devra s'opérer l'adaptation à l'évolution du contexte.

3.1 Urbanisation

Aperçu du contenu modifié

Le rapport explicatif expose la situation et les démarches entreprises notamment dans les domaines du logement, de l'accueil des activités économiques, des centres commerciaux et des grands équipements. Dans son chapitre 7, il explique en outre les travaux liés à l'élaboration d'un projet d'agglomération transfrontalier en collaboration avec la France voisine et le canton de Vaud.

Nouvelles fiches du plan directeur:

- 1.06 Projet d'agglomération
- 2.25 Équipements publics cantonaux
- 2.26 Protection du patrimoine urbain
- 2.27 PAC: Meyrin – Les Vergers

Fiches avec changement de catégorie (information préalable → coordination en cours):

- 2.04 Extensions urbaines dans la zone agricole
- 2.12, 2.16, 2.17 Divers plans d'aménagement coordonné (PAC).

Conformité au droit fédéral et prise en compte des tâches de la Confédération

Politique du logement: La Confédération est consciente des problèmes que rencontre Genève en matière de construction de logements. Elle attire cependant l'attention du canton sur la nécessité de réduire au minimum les emprises sur la zone agricole.

Projet d'agglomération: La fiche 1.06, classée en "information préalable", ne contient encore que peu d'éléments matériels, notamment en ce qui concerne la coordination entre urbanisation et transports. Selon le contenu du projet d'agglomération en cours d'élaboration, des compléments ou adaptations du plan directeur pourraient s'avérer nécessaires (art. 17c LUMin).

Centres commerciaux: La fiche 2.10 indique qu'il existe déjà de nombreuses études sur ce thème pour la région genevoise, que le canton pratique une politique plutôt restrictive en la matière et qu'une stratégie transfrontalière pour l'implantation des centres commerciaux devrait être définie dans le cadre du projet d'agglomération. Il s'agit là de points très positifs que la Confédération ne peut que saluer. Les indications matérielles du plan directeur cantonal sur cette thématique demeurent en revanche par trop lacunaires. Les éléments suivants devraient notamment être précisés dans le plan directeur

- Les sites abritant de grands centres commerciaux - dont il serait judicieux d'avoir une représentation cartographique - doivent-ils être maintenus, peuvent-ils être étendus dans l'optique de l'aménagement cantonal?
- Que faut-il entendre par "à vocation régionale"? donner une définition en se basant, si possible, sur la surface de vente ou le nombre de trajets par jour; déterminer un ordre de grandeur valable pour le canton de Genève.

- Quelles sont les exigences matérielles minimales à remplir en matière de transports publics, de protection de l'air, de protection contre le bruit, éventuellement de prévention contre les accidents majeurs? Les critères inscrits dans la fiche sont trop vagues. Les récentes recommandations pour la planification publiées par l'OFEV et l'ARE fournissent des précisions à ce sujet.

Appréciation

En rapport avec le projet d'agglomération, demeurent réservées les conditions fixées par l'art. 17c LUMin concernant la compatibilité entre projet d'agglomération et plan directeur cantonal.

Dans la suite de sa planification directrice et en lien avec l'établissement du projet d'agglomération, le canton précisera les critères pour l'implantation des centres commerciaux conformément aux demandes ci-dessus.

3.2 Nature, paysage et espaces agricoles

Aperçu du contenu modifié

Le rapport explicatif expose la situation et les démarches entreprises notamment en ce qui concerne la renaturation des cours d'eau et les réseaux agro-environnementaux, les zones agricoles spéciales, les surfaces d'assolement, le réseau des espaces verts.

Dans le cahier "Adaptations demandées par la Confédération", le canton explique comment ont été prises en compte les demandes de la Confédération concernant les hameaux.

Fiches avec un changement de catégorie (information préalable → coordination en cours):

- 3.03 Corridors pour la grande faune et continuums biologiques
- 3.12 Mesures de compensation

Conformité au droit fédéral et prise en compte des tâches de la Confédération

Hameaux: Lors de l'approbation du plan directeur en 2003, l'approbation de la fiche 2.07 relative aux hameaux avait été suspendue étant donné les démarches alors en cours au niveau cantonal. Les précisions apportées dans la fiche transmise à l'examen préalable ne répondant que partiellement aux demandes formulées en 2003, une rencontre entre ARE et Direction de l'aménagement du territoire a eu lieu en janvier 2007 afin d'éclaircir certains aspects. Le canton a tenu compte par la suite de la plupart des demandes de modification du texte formulées par l'ARE. La fiche Hameaux peut dès lors être approuvée. Il y a cependant lieu de préciser que les équipements existants doivent être suffisants pour absorber les changements d'affectation prévus et que seules des petites activités artisanales, commerciales ou tertiaires peuvent être admises, ce pour autant qu'elles n'entraînent pas de nuisances importantes (bruit ou trafic notamment) et que leur potentiel de développement soit modeste. Le canton est invité à tenir compte de ces exigences lors de la délimitation de zones de hameaux et lors de l'octroi de permis de construire. La fiche prévoyant la possibilité d'ériger, à titre exceptionnel, de nouvelles constructions, l'exigence selon laquelle le périmètre doit être tracé au plus près des constructions existantes revêt en outre une importance primordiale.

Surfaces d'assolement SDA: Le canton de Genève doit garantir un quota de 8'400 ha de surfaces d'assolement (SDA), en application du plan sectoriel de la Confédération. Un inventaire SDA a été établi et sert aujourd'hui de base pour la gestion de ces surfaces. La Confédération prend acte que, selon le rapport explicatif, la mise en œuvre du plan directeur cantonal avec, notamment, la réalisation des projets d'extension des zones à bâtir annoncés, qui totalisent quelque 140 ha, ne devrait pas nécessiter de renégocier le quota, pour l'instant garanti.

Zone agricole spéciale: Les périmètres des zones agricoles spéciales, destinées aux constructions servant à une production agricole non tributaire du sol, ont été adaptés en fonction des études réalisées sur la plaine de l'Aire et le secteur de Veyrier-Troinex ainsi que sur l'aire rurale Bardonnex – Plan-les-Ouates. Pour ce dernier périmètre, le canton privilégie

une approche différenciée étant donné la présence de valeurs naturelles et paysagères particulières. L'annexe à la fiche 3.01 montre la différenciation à opérer selon les objectifs de sauvegarde dans ce secteur.

Appréciation

La fiche relative aux hameaux, dont l'approbation avait été suspendue lors de l'approbation du plan directeur en 2003, peut aujourd'hui être approuvée.

Le canton veillera à réduire à un minimum les emprises sur la zone agricole et prendra en considération, en particulier lors de l'extension de zones à bâtir, de l'aménagement d'espaces verts ou de l'espace nécessaire aux cours d'eau, les directives fédérales concernant la préservation des surfaces d'assolement (Plan sectoriel des surfaces d'assolement SDA, aide à la mise en œuvre 2006, mars 2006).

3.3 Transports et communications

Aperçu du contenu

Le rapport explicatif expose la situation et les démarches entreprises notamment en ce qui concerne la liaison CEVA et le développement des transports publics ainsi que les autres modes de transports.

Dans le cahier "Adaptations demandées par la Confédération", le canton explique comment ont été prises en compte les demandes de la Confédération concernant notamment le maintien de la possibilité de faire du Rhône un axe navigable et les conséquences des planifications sectorielles en cours aux niveaux cantonal et fédéral.

Fiches avec changement de catégorie (information préalable → coordination en cours):

- 4.09 Politique en faveur des deux roues légers

Conformité au droit fédéral et prise en compte des tâches de la Confédération

Voie navigable Rhône: Lors de l'approbation du plan directeur en 2003, le canton a été invité à montrer dans le 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". Le canton fournit des explications à ce sujet dans le cahier "Adaptations demandées par la Confédération". La réponse du canton est cohérente avec les dispositions de protection de la nature et du paysage édictées par la Confédération sur le cours genevois du Rhône, sur la base de la LPN (objet IFP 1204 «Le Rhône genevois – vallons de l'Allondon et de la Laire», zones alluviales d'importance nationale n° 114 «Moulin de Vert» et 218 «Vers Vaux»).

La volonté du canton de développer et renforcer les transports publics doit être saluée. La construction de nouvelles infrastructures ne suffit cependant pas à remplir cet objectif. La Confédération participe aux coûts du trafic régional des voyageurs selon le taux de participation défini. Lorsque ceux-ci sont dépassés, ce sont les cantons qui doivent en premier lieu prendre les coûts en charge. La participation de la Confédération aux coûts de l'extension de l'offre de transports dépend de ses possibilités financières au moment de la mise en service.

Appréciation

Nous attirons l'attention du canton sur le fait que les projets importants d'infrastructures de transport appelés à figurer dans le projet d'agglomération nécessitent, parallèlement, une coordination dans le cadre du plan directeur cantonal.

3.4 Protection de l'environnement et gestion des ressources

Aperçu du contenu

Le rapport explicatif expose la situation et les démarches entreprises notamment dans les domaines de la protection contre le bruit, du plan de mesures pour l'assainissement de l'air, de la gestion de l'énergie et de la gestion de l'eau.

Dans le cahier "Adaptations demandées par la Confédération", le canton explique comment ont été prises en compte les demandes de la Confédération concernant notamment la coordination des installations de traitement de déchets et les conséquences des plans d'action définis en matière de protection de l'environnement.

Nouvelles fiches:

- 5.01 Dangers naturels
- 5.07 Gestion des déchets
- 5.08 Protection contre les accidents majeurs
- 5.09 Espace minimal des cours d'eau
- 5.10 Protection des eaux de surfaces et souterraines
- 5.11 Protection contre le rayonnement non ionisant

Fiches avec changement de catégorie (information préalable → coordination en cours):

- 5.00 Sites pollués

Conformité au droit fédéral et prise en compte des tâches de la Confédération

De façon générale, la Confédération constate que les domaines de la protection de l'environnement, qui ont fait l'objet de nouvelles fiches rappelées ci-dessus, sont globalement bien traités dans le plan directeur et de manière conforme aux exigences ou recommandations de la Confédération.

Gestion des déchets: Lors de la recherche d'un site pour une nouvelle décharge, le canton veillera à ne prendre en considération que des emplacements sis à l'extérieur de l'objet IFP n° 1204 (dont le périmètre dépasse le périmètre de protection cantonal).

Protection contre les accidents majeurs: La fiche 5.08 n'indique que ce qui a déjà été entrepris (publications, actions menées); d'autres mesures ne sont pas prévues. Le canton de Genève semble certes disposer de bonnes bases en matière de prévention contre les accidents (projet Geneva Risk), mais il manque des indications quant à la manière de tenir compte de cette problématique dans les démarches d'aménagement du territoire. A noter que le canton de Genève est traversé par une ligne de chemin de fer significative du point de vue du risque (Vernier / gare de triage de Genève-La Praille - Lausanne - Bienne - etc.) et que le projet de requalification du quartier industriel Praille-Acacias-Vernets est concerné par cette problématique. Pour information, la Confédération retravaille actuellement son guide pour la planification "Aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs" qui devrait fournir une aide pour le traitement de ces questions dans le plan directeur.

Protection contre le rayonnement non ionisant: La fiche 5.11 stipule qu'en vertu d'un règlement cantonal, les balcons et les terrasses doivent également être considérés comme des lieux à utilisation sensible au sens de l'ordonnance sur le rayonnement non ionisant (ORNI). Il convient de signaler que le Tribunal fédéral ne partage pas cette interprétation (voir à ce sujet Arrêt 1A.54/2006 du 10 octobre 2006, paragraphe 4.3.4).

Protection des eaux souterraines: Pour donner suite à la demande des services fédéraux lors de l'examen préalable, une carte de protection des eaux a été annexée à la fiche 5.10. Afin de faciliter l'examen d'autres activités à incidence spatiale, une représentation des zones de protection des eaux souterraines sur la carte de synthèse du plan directeur cantonal eut été préférable. Mais il est vrai que cette dernière contient déjà de nombreuses informations et que l'intégration d'une "couche" supplémentaire aurait rendu la carte difficilement lisible. Le système choisi facilite en outre la mise à jour des informations.

Appréciation

Dans la suite de sa planification directrice et en lien avec l'établissement du projet d'agglomération, le canton précisera les indications du plan directeur relatives aux accidents majeurs conformément aux demandes ci-dessus.

4 Forme du plan directeur

4.1 Texte du plan directeur

Le canton ayant modifié l'ensemble des fiches du plan directeur, il est dommage qu'il n'en ait pas profité pour mettre un peu d'ordre dans la structure des fiches. Comme déjà mentionné dans le rapport d'examen ARE du 7 février 2003, une distinction plus claire entre les indications de nature informative et les indications de nature plus contraignante serait souhaitable. De même, les exigences relatives à la manière de coordonner pourraient être précisées.

L'emploi fait des catégories de coordination au sens de l'art. 5 OAT mériterait en outre d'être revu.

4.2 Carte du plan directeur

Le canton a remis à jour la carte 1:25'000 du plan directeur. Celle-ci contient quelques indications supplémentaires (notamment en "données de base"), essentiellement dans le domaine de l'urbanisation. Le cahier "Modifications cartographiques" illustre sur la base de quelques exemples la façon dont s'est opérée la mise à jour de la carte. Par ailleurs, le canton a répondu aux demandes des services fédéraux relatives à la carte contenues dans le rapport d'examen de 2003.

4.3 Rapport explicatif

Après avoir présenté les modalités et le contenu de la mise à jour 2006 ainsi que l'évolution du contexte général, le rapport explicatif expose la situation et les démarches entreprises dans les différents domaines. Le cahier "Bilan de la mise en œuvre" décrit de façon concise, pour chacune des fiches du plan directeur, les démarches entreprises depuis l'adoption du document au niveau cantonal fin 2001.

Dans le cahier "Adaptations demandées par la Confédération", le canton explique - en se référant très concrètement à la décision du Conseil fédéral du 14 mars 2003 - comment ont été prises en compte les demandes de la Confédération.

Appréciation

La qualité des documents élaborés par le canton en lien avec cette mise à jour est à relever.

Dans la suite de sa planification directrice et en vue d'une prochaine révision du document, le canton est invité à réexaminer la forme du texte du plan directeur et l'usage des catégories de coordination.

5 Conclusions

Le canton de Genève a actualisé son plan directeur en montrant les nombreuses démarches d'aménagement entreprises depuis l'élaboration du document en 2001. Il entend ainsi conserver au plan directeur sa fonction d'instrument de référence. Même si le rythme de mise en oeuvre des mesures a dû être accéléré du fait de la reprise économique et de l'évolution démographique, les grandes orientations du plan directeur restent toujours valables.

Parallèlement à cette mise à jour, le canton a procédé aux compléments ou adaptations demandés par les services fédéraux en 2003. Ces demandes, de même que les remarques complémentaires formulées lors de l'examen préalable, ont été globalement bien prises en compte par le canton. Ainsi pouvons-nous proposer au DETEC de prendre la décision suivante:

1. Il est pris acte de la mise à jour de l'ensemble du plan directeur du canton de Genève.
2. Les nouvelles fiches établies dans ce cadre (1.06 Projet d'agglomération, 2.25 Équipements publics cantonaux, 2.26 Protection du patrimoine urbain, 2.27 PAC: Meyrin – Les Vergers, 5.01 Dangers naturels, 5.07 Gestion des déchets, 5.08 Protection contre les accidents majeurs, 5.09 Espace minimal des cours d'eau, 5.10 Protection des eaux de surfaces et souterraines, 5.11 Protection contre le rayonnement non ionisant) sont approuvées.
3. La fiche 2.07 Hameaux est approuvée avec les adaptations et compléments apportés.
4. Le canton tiendra compte, lors de la mise en oeuvre, des remarques et observations figurant dans le rapport d'examen de l'ARE.
5. Il précisera, dans la suite de sa planification directrice et en lien avec l'établissement du projet d'agglomération, les indications du plan directeur relatives à l'implantation des grands centres commerciaux et à la protection contre les accidents majeurs, en indiquant les démarches nécessaires et critères applicables du point de vue de l'aménagement du territoire.
6. Il réexaminera, en vue d'une prochaine révision, la forme du texte du plan directeur et l'usage des catégories de coordination.

Restent par ailleurs ouvertes les demandes formulées sous point 4 de la décision du Conseil fédéral du 14 mars 2003.

Nous tenons pour terminer à féliciter le canton pour l'étendue du travail accompli en matière d'aménagement du territoire et nous réjouissons de la collaboration instituée.

Berne, le 20 juin 2007

Office fédéral du développement territorial
Le directeur

Pierre-Alain Rumley