

*Date de dépôt : 28 septembre 2010*

## **Rapport**

**de la Commission de l'environnement et de l'agriculture chargée d'étudier la proposition de motion de M<sup>mes</sup> et M. Catherine Baud, Sylvia Leuenberger, Brigitte Schneider Bidaux, Pierre Losio et Anne Mahrer : Respect pour les précurseurs du développement durable !**

### **Rapport de M. Jacques Béné**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission de l'environnement et de l'agriculture s'est réunie le 20 mai 2010 sous la présidence de M. Marcel Borloz. Elle a pu bénéficier de la présence de M. Daniel Chambaz, directeur général de l'environnement, DSPE. Le procès-verbal a été tenu par M<sup>me</sup> Anne-Christine Kasser-Sauvin. Que ces personnes soient ici remerciées.

### **Présentation de la motion par M<sup>me</sup> Catherine Baud, auteure**

M<sup>me</sup> Baud rappelle que cette motion a été déposée en 2008, suite à deux pétitions étudiées par la Commission des pétitions, puis déposées sur le Bureau du Grand Conseil.

Il s'agit d'un petit biotope et d'une véranda thermique de 12m<sup>2</sup> en dur, installés en zone agricole de la commune de Jussy il y a plus de vingt ans.

Ces objets avaient été construits sans autorisation de la part du DCTI, qui en avait exigé la démolition. Lors de l'examen du dossier, le DT avait remarqué que le bâtiment présentait des avantages du point de vue de la faune et de la flore, ainsi que des économies de chauffage, et que les deux installations avaient leur raison d'être. Il s'en était suivi une bataille entre le DCTI et le DT, la presse s'était emparée du sujet et après une interpellation urgente écrite (IUE 810) en plénière et plusieurs recours au Tribunal

administratif (TA), les pétitionnaires avaient obtenu gain de cause. Les préavis contradictoires auxquels les requérants avaient été soumis avaient mis en évidence une absence de dialogue et de coordination entre les différents services de l'Etat et que, alors que l'on prône des installations durables et écologiques, celles-ci peuvent être contraintes à être démolies, sans être remplacées. Le Conseil d'Etat (CE) avait reconnu qu'il était opportun de rechercher un consensus et des solutions communes. Les motionnaires ont donc formulé quatre invites à l'attention du CE.

Le président remarque que du fait que la résolution de cette affaire ait duré plusieurs années, il y a au moins eu un jugement, donc jurisprudence, ce qui facilite aujourd'hui le travail.

### **Précisions du département**

M. Chambaz aimerait apporter quelques précisions, notamment par rapport au récent jugement du cas de Jussy. La situation n'est bien sûr pas la même selon que le cas incriminé soit situé en zone constructible ou non. Ici, il s'agit de la zone non constructible (agricole) et il y a eu dénonciation auprès de la police des constructions. La commission des recours a fait primer l'aspect «nature» sur le droit sur les constructions, qui est réglé dans la loi et auquel il est difficile de déroger. Sauf si c'est pour répondre aux objectifs de la zone agricole, cf. art. 16, al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et pour assurer un équilibre écologique, ce qui a été le cas du biotope, dont l'utilité écologique a été avérée. Pour la véranda, il y a aussi eu dérogation selon l'art. 24C, al. 1 de la LAT, Constructions et installations, qui ne vise que les bâtiments datant d'avant le 1<sup>er</sup> juillet 1972, mais bénéficie de la garantie d'une situation acquise.

Concernant les invites contenues dans la présente motion : pour les quelques cas existants, la 1<sup>e</sup> et la 3<sup>e</sup> seront volontiers prises en compte ; pour la 2<sup>e</sup>, c'est plus délicat, car il est difficile de déroger à la loi sur l'aménagement du territoire au nom de la loi sur l'environnement et les économies d'énergie ; pour la 4<sup>e</sup> (amnistie), c'est délicat aussi tant qu'il n'y a pas eu d'analyse juridique plus poussée.

## Questions et débat de la commission

Un député (UDC) demande si les cas similaires sont nombreux à Genève.

M<sup>me</sup> Baud répond par la négative. Elle ajoute que l'esprit de la motion était de traiter avec bienveillance les personnes déclarant spontanément ces installations, qui existent depuis 30 ans.

Une députée (Ve) précise qu'à l'époque le DCTI et le DIM avaient été auditionnés : ces cas ne sont généralement connus que sur dénonciation et la démolition avait été demandée pour deux d'entre eux. S'agissant d'un biotope, on sait qu'en principe, il est indestructible.

Un député (MCG) demande s'il s'agit d'objets en dur et volumineux.

M<sup>me</sup> Baud répond que ça n'est pas le cas pour le biotope, et que la véranda mesure 12m<sup>2</sup> au sol (ossature légère) et est destinée à chauffer la maison.

Le président demande comment est définie la fourchette d'ancienneté que l'on peut généralement attribuer aux installations.

M<sup>me</sup> Baud répond qu'elle se situe entre 5 et 10 ans.

Un député (Ve) estime que la notion d'ancienneté devrait être précisée. Il ajoute que l'amnistie préconisée dans la 4<sup>e</sup> invite ne peut être accordée qu'à partir du moment où les constructions ont été faites avant l'existence d'une loi (Aménagement ou Energie). Les installations qui entrent en conflit avec les lois fédérales ou cantonales sont celles qui ont été faites après l'entrée en vigueur de celles-ci et qui, de ce fait, ne peuvent pas être amnistiées.

M<sup>me</sup> Baud indique que dans les lois, il peut y avoir des mesures transitoires et que chaque cas est particulier; il s'agirait plutôt d'un principe général d'amnistie.

Un député (Ve) est d'avis qu'il y aurait deux solutions : soit déclarer l'amnistie comme mise en force par la pratique, et non par une loi ; soit faire un projet de loi (sur la base de la motion) qui modifierait les dispositions transitoires de la loi.

M<sup>me</sup> Baud estime qu'il ne serait pas judicieux de légiférer pour quelques cas hypothétiques. Pour les constructions précitées, qui ont plus de vingt ans, la démolition a pu être évitée et il y a eu amnistie, mais il a fallu faire des recours administratifs et aller devant la justice. Le but de la motion est d'éviter une telle disproportion.

Un député (Ve) indique que c'est une proposition raisonnable. La formulation pourrait être quelque peu modifiée : au lieu d'être amnistiées, les personnes qui auraient commis une infraction à leur insu ne seraient pas poursuivies.

Un député (S) fait remarquer que depuis les années 70, on sait qu'il faut demander une autorisation quand on construit des bâtiments.

M<sup>me</sup> Baud objecte qu'il s'agissait d'une très petite construction, située en zone agricole et de type plutôt artisanal.

Un député (L) s'étonne que pour quelques cas particuliers, on demande à l'administration d'assouplir ses règles. Il n'y a pas besoin de motion pour cela. De plus, cela pose le problème de l'inégalité de traitement par rapport aux personnes qui demandent des autorisations. Si l'objet n'avait pas été situé en zone agricole, il aurait été autorisé.

Par ailleurs se pose la question du délai. En matière de droit foncier, la problématique des servitudes trentenaires est bien connue. En outre, il voit mal comment on peut justifier le développement durable (2<sup>e</sup> invite). Il y a des lois. Une construction qui n'était pas conforme à l'époque serait autorisée «rétroactivement» sans démolition parce qu'il y a eu une loi entre-temps !!! Enfin, les deux objets, la véranda et le biotope, doivent être traités séparément et en fonction des questions environnementales (incidences sur la nappe phréatique, etc.).

M<sup>me</sup> Baud indique que c'est moins l'amnistie qui est recherchée que la cohérence et la discussion entre les services de l'Etat, afin d'éviter de saisir la justice pour un problème mineur. Dans ce cas précis, les attitudes des services de l'Etat ont révélé une situation ubuesque et kafkaïenne, malgré la transparence et la transversalité demandée par le CE (cf. IUE 810).

Un député (L) demande comment on déterminerait que l'intérêt public d'un service primerait sur l'intérêt d'un autre service à ne pas accepter le préavis du premier. Même si les services se coordonnent, les appréciations seront différentes sur des bases légales divergentes (cf. problème de la CMNS) ; certains cas ne peuvent être réglés que devant la justice.

M<sup>me</sup> Baud répond que ça serait une manière de mettre en pratique ce que dit le CE à propos de la recherche consensuelle de solutions communes.

Un député (UDC) estime qu'il y a redondance entre la 2<sup>e</sup> et la 4<sup>e</sup> invite.

Un député (L) fait référence au titre de la motion « Respect pour les précurseurs du développement durable ! » ; il estime que la pesée d'intérêts entre les zones habitées et agricoles n'est pas la même : tout ce qui favorise le développement durable ne pose pas de problème en zone agricole. Il faudrait différencier entre «aménagement» et «construction».

Une députée (R) estime que dans l'intérêt du développement durable, on pourrait ne pas amender (plutôt qu'amnistier) les personnes qui déposeraient spontanément une demande de construction rétroactive.

Un député (R) estime qu'il n'est pas cohérent de demander une autorisation de construire qui serait accordée rétroactivement. S'agissant de la cohérence globale de l'Etat, il serait préférable d'éviter les contradictions dans les réponses des services aux requérants et de ne pas agir par rapport à un type de cas particulier. La LCI (loi sur les constructions et installations diverses, L 5 05) était largement en vigueur au moment de la construction desdits objets ; elle n'a simplement pas été respectée. Il comprend la bonne intention des motionnaires, mais la loi est la même pour tout le monde.

M<sup>me</sup> Baud indique que les auteur-e-s de la motion n'ont pas la prétention de vouloir réformer le fonctionnement de l'Etat, mais souhaitent supprimer les contradictions entre deux avis différents, émanant de services publics.

Un député (PDC) estime qu'il ne faut pas se focaliser sur ce cas particulier. Quant aux invites : il devrait y avoir gel de la 4<sup>e</sup>, ou ouverture d'un débat sur une amnistie généralisée ; la 3<sup>e</sup> est pertinente, mais révèle les conflits existant au niveau des politiques publiques. Il faudrait donner une orientation politique et définir ce qu'il conviendrait de privilégier : le respect des normes de construction ou l'environnement.

Un député (L) indique que la motion mélange trop de notions différentes (développement durable, autorisations de construire, etc.) et devrait être retirée au profit d'une autre sur la coordination des services de l'Etat. La problématique n'est pas la même selon qu'il s'agit du biotope ou de la véranda. Y a-t-il un intérêt public à ce que la protection de l'environnement supplante la protection du patrimoine ? Il déclare qu'en l'état, la motion ne pourra pas être acceptée par le groupe libéral.

Un député (UDC) estime que cette motion est mal construite : il faudrait modifier la 1<sup>e</sup> invite, supprimer la 2<sup>e</sup> et la 4<sup>e</sup> et ne conserver que la 3<sup>e</sup>.

Un député (Ve) évoque la complexité du cadre légal. Des dérogations sont prévues dans la loi et la plus grande partie des quelques cas illégaux sont réglables. Certaines des invites pourraient être modifiées de façon à ce que les installations qui sont en contradiction avec les lois puissent être mises en conformité, et non pas démolies. Les personnes qui étaient de bonne foi ne seraient pas amendées, pour autant qu'elles modifient les installations dans le respect des lois actuelles.

Une députée (Ve) ajoute qu'à l'époque la véranda était chauffée, ce qui était révolutionnaire ; aujourd'hui, les choses ont changé. Elle préconise de ne pas changer les invites 1, 2 et 3, mais serait d'accord pour la suppression de la 4<sup>e</sup>.

Un député (R) fait remarquer que la LCI était en vigueur à l'époque de ladite construction et qu'une amnistie équivaldrait à une augmentation de la valeur immobilière par un acte illégal. Cette proposition vise à contourner les autorités de recours et par là même, la justice. En vertu de la séparation des pouvoirs, quand il y a doute sur l'application de la loi, c'est à la justice de trancher, et ce n'est ni à l'exécutif, ni au législatif d'octroyer des dérogations potentielles, ou alors il faut changer les lois.

Une députée (R) distingue deux parties dans cette motion. S'il s'agit d'une construction faite en toute bonne foi, une dérogation pourrait être envisagée pour régulariser la situation. Par contre, pour construire en zone agricole, tout le monde sait qu'une autorisation doit être demandée. Elle estime dès lors qu'on ne peut pas entrer en matière sur une amnistie et déclare qu'elle ne soutiendrait pas la motion en l'état.

Un député (L) ne voit pas comment cette motion pourrait être appliquée. Si c'est une construction qui n'était pas autorisable, mais qui l'est aujourd'hui, le département n'a pas besoin de cette motion pour l'autoriser ; si elle n'était pas autorisable à l'époque, elle ne l'est toujours pas aujourd'hui, malgré la bienveillance du département. On ne peut pas demander à l'Etat d'être bienveillant juste sous prétexte du développement durable. Il déclare que le groupe libéral rejettera cette motion, car elle n'apporte rien et créerait un précédent.

Un député (PDC) est d'avis que cette motion présente un certain intérêt, mais que sans modifications en profondeur, elle est inacceptable. Pourquoi récompenser seulement les précurseurs et pas ceux qui aujourd'hui investissent dans le développement durable ? Quant à la cohérence dans l'action des services, il estime que c'est au parlement, et non à la justice, de donner un signal politique clair en vue de privilégier une politique publique, ou de modifier la loi, lorsqu'il y a contradiction entre différentes législations.

Un député (L) estime qu'il n'est pas opportun de toujours privilégier l'aspect environnemental. Les cas doivent être réglés par des experts en justice et c'est le juge qui peut décider de la bienveillance.

Un député (Ve) estime qu'il faudrait examiner le problème sous un angle plus général. Aujourd'hui, certaines installations ne seraient pas autorisables sans modifications. Avant de s'adresser à la justice, il faudrait imposer des modifications en vue de corriger les infractions aux lois existantes, donc rechercher d'abord la conciliation.

M. Chambaz revient sur le type d'installation. Si elle n'est pas autorisable aujourd'hui, c'est parce que la loi sur l'énergie l'interdit (exemple : piscine

chauffée au mazout à l'extérieur). Mais un panneau solaire installé en zone non protégée pourra être autorisé après coup.

Un député (Ve) estime qu'il faut donc privilégier l'approche globale. La LCI existe et permet des modifications sans démolition.

Une députée (Ve) indique qu'en soutenant cette motion, l'option en faveur du développement durable est claire et évite la question de la prépondérance d'une loi sur l'autre (Energie ou Construction). Il s'agirait d'un signal donné à la justice par le politique.

Concernant les quatre invites, une députée (S) estime que si la 1<sup>e</sup>, en partie déjà réalisée par le DCTI, répond à un besoin global, elle n'est pas inintéressante. Pour la 2<sup>e</sup>, les arguments des Verts sont plausibles. La 3<sup>e</sup> relève davantage d'une commission de contrôle de gestion. La 4<sup>e</sup> peut être supprimée. Des informations supplémentaires du DCTI sur le traitement d'autres cas seraient souhaitées.

M. Chambaz indique que la tâche quotidienne du service des autorisations de construire est de recueillir les préavis des départements et, après avoir pesé les intérêts, de trancher entre des préavis souvent contradictoires. Si les signaux du parlement peuvent orienter l'administration, cela a tout son sens. La motion avec les invites 1 à 3 serait parfaitement acceptable.

Un député (PDC) estime que si une meilleure coordination entre les services de l'Etat permet d'éviter d'aller en justice, alors tant mieux. La motion met en évidence la volonté du parlement de valoriser le développement durable, qui ne concerne pas seulement l'environnement, mais aussi l'économie, le social, etc. et il serait indispensable de clarifier les divergences sur la protection du patrimoine et la loi sur l'énergie. Autoriser rétroactivement les précurseurs à être en dehors du cadre légal ne serait pas une bonne façon de valoriser leurs contributions au développement durable.

M. Chambaz indique que s'agissant de la justice, les recours génèrent un travail énorme et sont une calamité pour l'administration. Si on peut se mettre d'accord avant de faire recours, c'est très positif.

Un député (L) regrette qu'il n'y ait pas d'avocat présent. Dans un Etat de droit, soit on applique les lois, soit on les change. Le cas en question a été jugé par rapport à l'application de la loi, et non par rapport au développement durable.

Le président propose un tour de table pour connaître la position de chaque groupe.

Le MCG estime qu'un effort pourrait être fait, mais s'abstiendrait.

L'UDC accepterait la motion sans la 4<sup>e</sup> invite.

Les Libéraux et les Radicaux rejetteraient la motion dans sa totalité.

Le PDC rejetterait la motion.

Les Verts l'accepteraient, sauf pour la 4<sup>e</sup> invite.

Les Socialistes sont partagés et souhaiteraient une audition du DCTI (Police des constructions ou service des autorisations de construire).

**La proposition d'audition du DCTI est mise au vote :**

Pour : 7 (2 S, 3 Ve, 2 MCG)

Contre : 7 (2 PDC, 2 R, 3 L)

Abstention : 1 (UDC)

**L'audition du DCTI est rejetée.**

**Vote d'entrée en matière sur la motion**

Pour : 4 (3 Ve, 1 UDC)

Contre : 8 (1 S, 2 PDC, 2 R, 3 L)

Abstentions : 3 (1 S, 2 MCG)

**La motion M 1840 est rejetée.**

**Conclusions**

Bien que la notion de développement durable soit à la mode, les invites de la motion n'ont pas convaincu la majorité de la commission. Les intentions louables des motionnaires se sont vite heurtées à la problématique du droit en vigueur et de l'intérêt public à favoriser une disposition par rapport à une autre en matière d'autorisation de construire.

De fait, les multiples facettes des invites de cette motion pourraient faire chacune l'objet d'une motion propre.

Il n'en reste pas moins que, même sans motion, la commission est unanime pour inciter les services de l'Etat à agir de manière plus coordonnée. Dans l'intérêt bien compris des citoyens de ce canton.

Pour toutes les raisons évoquées, la majorité de la commission vous invite, Mesdames, Messieurs les députés, à rejeter cette motion.

## **Proposition de motion (1840)**

### **Respect pour les précurseurs du développement durable !**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
considérant :

- que le développement durable doit être encouragé par des politiques publiques adéquates ;
- que des initiatives privées allant dans le sens de la préservation de la biodiversité, des économies d'énergie ou de la lutte contre toute forme de pollution ont été prises depuis longtemps ;
- que celles-ci ont été faites, par le passé, en toute bonne conscience alors que les cadres légaux n'existaient pas ou bien ne tenaient pas encore compte des principes de développement durable ;
- que ces installations peuvent se retrouver aujourd'hui en contradiction avec les dispositions légales ou réglementaires mais constituer néanmoins des installations dotées d'un intérêt public comme, par exemple, un biotope créé en zone agricole, un aménagement de véranda thermique non déclaré...

invite le Conseil d'Etat

- à considérer avec bienveillance et intérêt ces réalisations ;
- à ne pas imposer de démolitions lorsque ces installations anciennes répondent aux critères des lois fédérales et cantonales sur l'environnement et les économies d'énergie ;
- à faire en sorte que les différents services de l'Etat agissent de manière coordonnée ;
- enfin, à amnistier les personnes qui déclareraient spontanément ce type d'installation pour autant qu'elles justifient l'aspect positif de leur installation sur la biodiversité, sur des économies énergétiques ou sur la réduction de la pollution.