

Date de dépôt : 28 février 2012

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Roberto Broggin, Jacqueline Roiz, Pierre Losio, Christian Bavarel, Emilie Flamand, Morgane Gauthier, Olivier Norer, Anne Mahrer, Hugo Zbinden, Sophie Forster Carbonnier, Brigitte Schneider-Bidaux, François Lefort, Sylvia Nissim, Mathilde Captyn, Miguel Limpo, Esther Hartmann et Catherine Baud modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30) (Pour la possibilité d'avoir des activités culturelles et festives dans les zones industrielles)

Rapport de M. Christian Dandrès

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission d'aménagement du canton a traité du PL 10766 lors de quatre séances, le 16 février et les 2, 16 et 23 mars 2011. Les débats ont été présidés par MM. Christophe Aumeunier et Stéphane Florey. Les travaux de la commission ont pu bénéficier des éclairages fournis par le département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), en particulier grâce au soutien de MM. Jacques Moglia, attaché de direction, et Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint au secteur des affaires juridiques.

La commission a procédé aux auditions suivantes :

- M. Philippes Moeschinger, directeur de la Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) ;
- M. Patrick Mohr, codirecteur de la Parfumerie et du Théâtre Spirale ;
- M. Michel Faure, codirecteur de la Parfumerie et du Théâtre des Intrigants ;
- M. Philippe Clerc, administrateur de la Compagnie 100% Acrylique.

Présentation du projet de loi et questions des commissaires

M. Brogginini indique que ce projet de loi prévoit de modifier l'art. 19, al. 4 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après LaLAT) afin de permettre le déroulement d'activités festives et culturelles dans les zones industrielles. Cette démarche s'insère dans un contexte qui se caractérise par la disparition de lieux et de structures qui permettaient de répondre au besoin de la population et de favoriser le rayonnement de Genève. » Ainsi, les lieux de sorties qui existent aujourd'hui à Genève sont principalement destinés à des personnes disposant de revenus confortables. Les jeunes étudiants, apprentis et chômeurs notamment sont ainsi contraints de se rendre à Lausanne pour trouver des lieux adaptés à leur situation.

M. Brogginini souhaite par ce projet encourager une réflexion sur la manière d'intégrer la culture dans la ville, en saisissant notamment les opportunités de densification telles que le projet Praille-Acacias-Vernets. Il rappelle que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), sorte de loi-cadre, englobe les activités industrielles et culturelles dans une même catégorie. Dès lors, le projet de loi ne ferait que ramener la législation genevoise à l'ampleur prévue par le droit fédéral.

Il rappelle également aux commissaires que ce projet de loi se recoupe avec la pétition 1758 « Y a pas que Lausanne et Zurich dans la vie ! A Genève aussi, nous voulons des lieux de sorties ! ». Lors de l'examen de ce texte, la Commission des pétitions a eu le loisir d'auditionner notamment M. Moeschinger, directeur de la Fondation pour les terrains industriels (FTI), qui a confirmé la possibilité de créer ces espaces festifs et culturels à certaines conditions dont celle de ne pas perturber les activités industrielles, qui se déroulent, en règle générale, la journée. M. Brogginini relève pour le surplus que toutes les parcelles situées en zones industrielles ne se prêteraient pas aux activités visées par ce projet de loi dans la mesure où elles ne sont pas toutes desservies correctement par les transports collectifs.

Un commissaire (MCG) se demande si le projet de loi a pour but de développer et d'apporter d'autres infrastructures pour la vie nocturne ou de trouver des lieux où les boissons alcoolisées seraient bon marché. Selon lui, la fête rime avec alcool aujourd'hui. Il souhaite donc connaître la dynamique exacte du projet. Il relève à cet égard que, à sa connaissance, bon nombre d'acteurs de la vie nocturne s'accordent pour dire qu'il existe aujourd'hui suffisamment d'infrastructures pour les jeunes mais que certaines seraient mal exploitées, comme le théâtre situé à la rue de Carouge. Il se demande si le but du Grand Conseil est de fournir de l'alcool à bon marché dans ces espaces ou si les prix tels qu'ils sont pratiqués aujourd'hui ne doivent pas être

maintenus afin de ne pas encourager des consommations excessives chez les jeunes. Il pense qu'il faudrait avant tout diversifier les lieux de sorties et réduire la consommation d'alcool chez les jeunes.

M. Brogginì répond à cette remarque en indiquant que l'objectif du projet de loi n'est pas de favoriser l'alcoolisme chez les jeunes. Il rappelle qu'actuellement ceux-ci utilisent les parcs et préaux d'école pour s'enivrer. Il relève qu'il est nécessaire de pouvoir disposer de lieux structurés pour mener une politique de prévention de l'alcoolisme en s'appuyant sur les responsables de ces lieux qui connaissent en général leur clientèle et sur le contrôle notamment du service du commerce.

Un commissaire (L) observe que l'idée d'ouvrir les zones industrielles aux activités festives et culturelles émane également des Jeunes libéraux et que son groupe est donc favorable à ce principe. Il se demande si des secteurs propices à recevoir ce type d'activités ont déjà été identifiés.

M. Brogginì estime que ces activités ne pourraient convenir à tous les secteurs situés en zone industrielle. Ceux-ci doivent répondre à certaines exigences comme notamment être correctement desservis par les transports publics. Par ailleurs, M. Brogginì souligne que l'instauration d'une certaine mixité dans les zones concernées ne doit pas péjorer les industries et les artisans.

Certains commissaires interpellent les représentants du DCTI pour connaître les conditions qui prévalent aujourd'hui pour l'octroi de dérogations au régime de zone. Ils se demandent si la voie dérogatoire permettrait de répondre aux préoccupations des auteurs du projet de loi, sans devoir procéder à une modification de la LaLAT.

M. Pauli, secrétaire adjoint au secteur des affaires juridiques du DCTI, apporte les informations sollicitées en insistant sur le principe de la sécurité. Le DCTI travaille aujourd'hui au cas par cas. Le projet de loi, s'il était adopté, aurait l'avantage d'offrir un cadre juridique clair et prévisible pour les administrés.

Débat préliminaire

Après la présentation du projet de loi par le premier de ses auteurs, les commissaires entament une discussion préliminaire sur l'opportunité de cet assouplissement du régime de la zone industrielle. Ce débat préliminaire pose le cadre des discussions qui s'en suivront. Un consensus se dessine autour des principes suivants :

- une certaine mixité des activités est souhaitable en zone industrielle. Celle-là pourrait permettre d'améliorer l'utilisation des parcelles soumises

à ce régime juridique par des activités qui s'exerceraient à différents moments de la journée. Les industries travaillent d'ordinaire durant la journée tandis que les activités festives ont lieu en principe le soir ;

- cette mixité pourrait être concrétisée par la création d'un système de différenciation verticale des affectations. Le modèle pourrait être un édifice dont le rez-de-chaussée serait dévolu à de l'industrie ou de l'artisanat et les étages à des activités culturelles par exemple ;
- l'implantation d'activités du secteur tertiaire ou de celles revêtant un caractère festif ou culturel doit demeurer subsidiaire à la destination originelle de la zone. Il n'est pas par exemple pas envisageable de créer un centre de loisirs géant en zone industrielle. De même, l'instauration d'une mixité ferait très certainement augmenter le montant des loyers ou les prix de vente des surfaces concernées. Il importe dès lors d'éviter que cette conséquence pèse trop lourd sur les industries et les artisans.

A l'issue de cette première discussion, la commission décide d'auditionner des acteurs de la vie culturelle ainsi que la Fondation pour les terrains industriels.

Audition de M. Moeschinger, directeur de la Fondation pour les terrains industriels (FTI)

M. Moeschinger informe la commission de la réalité à laquelle la FTI doit faire face. Il indique qu'un nombre important d'entreprises sont aujourd'hui inscrites et attendent de pouvoir bénéficier d'une surface à louer ou d'un droit de superficie. Il relève en outre que la FTI ne dispose plus de terrains de grande surface, soit de parcelles dont la taille est supérieure à 10'000 m². Dès lors, l'institution dont il a la charge veille à ce que l'indice d'utilisation du sol soit important. Elle préconise donc le regroupement d'entreprises afin d'économiser du terrain. La densification est le principe directeur de la FTI.

M. Moeschinger est questionné par les membres de la commission dont les interrogations principales peuvent se résumer ainsi :

- la compatibilité des activités festives et culturelles avec celles exercées sous le régime actuel des zones industrielles et, le cas échéant, quelles seraient les caractéristiques que devraient revêtir les parcelles dévolues à cette nouvelle destination ;
- les risques d'augmentation de loyer ou du prix des surfaces situées en zone industrielle liées à la diversification des activités possibles ;
- l'opportunité de procéder par voie législative plutôt que par le biais d'octroi de dérogations.

M. Moeschinger répond à la première question en observant que les zones industrielles se prêteraient à des activités festives ou culturelles. Ces secteurs ne sont d'ordinaire pas utilisés le soir. De moins en moins d'industries travaillent en effet durant la nuit. Toutefois, pour garantir une utilisation optimale des zones industrielles, il conviendrait de diversifier les activités qui s'y déroulent en exploitant les possibilités qu'offrent ces horaires différenciés. Ce projet de loi s'ancre donc dans la réflexion que mènent la FTI et l'Etat pour améliorer l'utilisation des zones industrielles. Dans cette perspective, il est donc important de proscrire les « temple de la nuit » qui n'ouvriraient leurs portes que le soir.

M. Moeschinger poursuit en estimant que les activités festives et culturelles pourraient techniquement s'implanter dans toutes les zones industrielles. Il relève cependant qu'il serait souhaitable de privilégier les zones situées à proximité du centre-ville pour faciliter le transport et l'accessibilité aux usagers. Il précise pour le surplus que la fondation dont il a la charge n'a pas examiné plus avant les potentialités des différentes zones industrielles au regard des objectifs de ce projet de loi. Il relève encore que les risques de déprédations et de vandalismes que pourraient commettre certains usagers des institutions festives ont été une source d'inquiétude pour les industriels. Ceux-ci s'étaient ainsi montrés réticents, dans le passé, à une extension de la zone. Cet obstacle peut toutefois être aisément contourné si les organisateurs de soirées et les exploitations d'institutions festives encadrent correctement leur clientèle. Tel semble être le cas aujourd'hui, raison pour laquelle les craintes des industriels semblent s'être estompées.

M. Moeschinger répond à la deuxième question en précisant que le projet de loi concerne le régime de la zone industrielle ordinaire et non la zone industrielle de développement. L'Etat ne disposerait ainsi d'aucun instrument juridique pour réguler les loyers et les prix de vente des surfaces concernées. Il n'est donc pas exclu que ce problème se concrétise.

M. Moeschinger répond à la troisième question en indiquant que le système de dérogation ne permet pas, en l'état de la législation, le développement d'activités festives et culturelles en zone industrielle. Dans les cas autorisés par la loi, la dérogation est octroyée par le DCTI, après examen par le DARES. La FTI est associée à cette procédure.

Audition de M. Mohr, directeur de *La Parfumerie*

M. Mohr relate le passé de la *Parfumerie* et explique que plusieurs compagnies s'étaient associées pour trouver un espace où exercer leur art. L'Etat avait alors décidé de mettre à disposition de ces personnes une friche industrielle, soit l'ancienne usine de l'entreprise *Firmenich*. Ces locaux se trouvaient alors dans un état déplorable. L'aménagement de ceux-là a dû se faire progressivement en seize ans, avec peu de financements. Les organisateurs ont réussi la gageure de créer une salle de répétition avec environ 125 000 F à peine, preuve du savoir-faire de ces personnes. Ces efforts ont payé puisque la *Parfumerie* est aujourd'hui un espace de spectacles et festifs de premier rang qui accueille près de 20 000 personnes chaque année. *La Parfumerie* offre divertissements et culture accessibles à un public ne disposant pas nécessairement de moyens pécuniaires conséquents. Pour le surplus, M. Mohr souligne que la *Parfumerie* soutient ce projet de loi d'autant plus que la réalisation d'une construction va nécessiter son départ. Il espère donc que cette modification de la LaLAT permette de reloger l'espace dont il a la charge.

M. Faure poursuit en décrivant à la commission les locaux dont ont généralement besoin les acteurs de la vie culturelle et festive. Il met l'accent sur la nécessité de pouvoir disposer de grands espaces aux structures solides, comme il en va des halles industrielles. Il précise que, vu les nuisances que les activités festives peuvent engendrer pour le voisinage, la localisation de ces structures en zone industrielle apparaît des plus judicieuses. Il précise cependant que ces activités doivent demeurer à proximité de la ville pour faciliter l'accès au public. A cet égard, la localisation actuelle de la *Parfumerie* est un atout essentiel. Il ajoute pour le surplus que la demande de locaux est importante comme en attestent les nombreuses demandes que reçoit la *Parfumerie* pour la location de sa salle de spectacle. A cet égard, il suggère de profiter de la rénovation des quartiers de la Praille, des Acacias et des Vernets pour développer une véritable politique culturelle.

M. Clerc fait valoir que la *Parfumerie* intègre déjà le principe de polyvalence puisqu'elle accueille des spectacles de natures diverses ainsi que des soirées festives. Il note que la localisation de cette salle permet d'éviter que les quelques centaines de personnes drainées par le programme de la *Parfumerie* soient une source de nuisance pour qui se soit puisque l'ancienne usine *Firmenich* est éloignée des habitations. Il abonde dans le sens des propos de M. Mohr en confirmant que les acteurs de la vie culturelle genevoise dispose de talents qui leur ont permis de créer des lieux ouverts au publics en peu de temps et avec peu d'argent. Il cite en exemple le théâtre du *Galpon* qui fut construit avec des matériaux du site d'Artamis notamment. Il

observe également que le théâtre du Loup a été construit en un temps record d'une année sur un terrain dénué de construction.

Concernant les risques de conflits d'usage liés à la mixité préconisée par ce projet de loi, les personnes auditionnées précisent que l'exploitation d'une salle de théâtre pourrait être entravée par les nuisances liées à la proximité d'entreprises bruyantes.

Détermination de M. Muller, président du département des constructions et des technologies de l'information

M. Muller se montre sensible à l'objectif poursuivi par les auteurs de ce projet de loi. Il estime qu'une modification de la législation pourrait être judicieuse à terme. Il lui apparaît préférable de concrétiser rapidement ce souhait d'ouvrir la zone industrielle et artisanale à la culture, en usant de la dérogation dont dispose le Conseil d'Etat. Il signale en effet que la solution des rédacteurs du projet de loi nécessiterait une modification du régime de zone et prendra dès lors beaucoup de temps pour porter ses fruits. Il soutient être, certes, sensible aux arguments de transparence et d'équité qui plaident en faveur d'une extension de la loi. Il précise cependant que le système des dérogations est légitime à certaines conditions et qu'il respecte les impératifs de transparence et d'égalité de traitement. Il ajoute que la voie dérogatoire peut être contrôlée par les tribunaux. En conséquence, M. Muller préconise le recours à cette exception.

Débat

Les commissaires affirment la nécessité de préserver la destination première de la zone industrielle et artisanale. Celle-là doit demeurer l'objectif principal de ce régime de zone, les activités culturelles et festives ne devant être autorisées qu'avec retenue et de manière subsidiaire. Les commissaires se montrent cependant soucieux de garantir des activités culturelles et festives sur le territoire du canton de Genève. Dans cette optique, ils partagent la motivation qui sous-tend la démarche des auteurs de ce projet de loi qui devrait permettre d'assurer la pérennité d'institutions qui pourraient jouir, à bas prix, de terrains ou de bâtiments répondant à leur besoin.

Certains commissaires (R) font valoir que la mixité pourrait englober d'autres activités que celles relevant de la culturel et du divertissement. Ils préconisent ainsi l'intégration d'entreprises d'hôtellerie. Celles-ci devraient toutefois avoir un lien avec les activités exercées sur la zone. Ils proposent à

la commission un amendement à l'article 19, alinéa 4 LaLAT et dont la teneur serait la suivante :

« Les zones industrielles et artisanales sont destinées aux constructions artisanales, industrielles et ferroviaires et subsidiairement, aux activités d'accueil liées, culturelles et festives, à des conditions fixées par voie de règlement. L'affectation à des activités industrielles comportant, notamment dans les domaines chimique et nucléaire, un risque d'atteinte grave à l'environnement fait l'objet d'une mention spéciale approuvée par le Grand Conseil. »

Les commissaires (L, Ve, S, PDC, UDC) se montrent peu enclins à soutenir cet amendement qui risquerait de dénaturer la finalité de la zone industrielle et artisanale. En outre, cette proposition se heurterait aux exigences liées à la destination d'un hôtel qui requière l'attribution d'un degré de sensibilité nettement inférieur à celui qui prévaut d'ordinaire pour ces parcelles, soit un degré II au lieu du IV. Cette proposition d'ajout risquerait pour le surplus de créer une situation de concurrence injustifiée entre les hôtels situés dans des secteurs d'habitation et ceux qui verraient le jour dans cette nouvelle zone. Ces commissaires notent que les entreprises localisées en zone industrielle et artisanale sont aujourd'hui desservies par des hôtels situés sur des parcelles situées à proximité sur des parcelles sises en zone d'habitation.

Les commissaires s'interrogent ensuite sur les instruments juridiques qui permettraient de concrétiser les aspirations des auteurs de ce projet de loi ainsi que leurs vertus respectives.

Ils jugent insuffisante la voie dérogatoire dont dispose actuellement le Conseil d'Etat, prévue à l'article 26, alinéa 2 LaLAT, nonobstant le fait qu'elle a le mérite de la simplicité. La voie dérogatoire ne requiert en effet pas l'adoption de nouveaux plans de zone. Or il n'en va pas ainsi de la solution que suggère ce projet de loi et qui nécessiterait, s'il était adopté, l'approbation d'un nouveau plan directeur. Dans ce contexte juridique, la modification de l'article 19, alinéa 4 LaLAT ne suffirait pas, à elle seule, à transformer les zones existantes. Il s'agirait de reprendre pour chaque secteur le processus de modification du régime de zone. Nonobstant ces inconvénients, les commissaires estiment que le recours à la disposition précitée, dans sa formulation actuelle, a atteint ses limites aujourd'hui puisqu'il met à mal certains principes cardinaux tels ceux de la prévisibilité pour les administrés, de l'égalité de traitement et de la transparence.

Les commissaires débattent également de l'opportunité d'inscrire à l'article 19, alinéa 4 LaLAT le principe de la mixité et de faire référence à un

règlement qui préciserait les conditions de ce celui-là. Cette solution est écartée après que sa conformité au droit a été mise en doute. En effet, les règlements de zones n'existent pas dans notre ordre juridique, exception faite des règlements de plans directeurs qui accompagnent ceux-ci.

Aux termes du débat, la commission juge qu'il importe de faire figurer dans la loi une mention expresse en faveur de l'implantation d'activités culturelles et festive en zone industrielle et artisanale. Cependant, la proposition formulée par les auteurs de ce projet de loi risquerait de porter atteinte à la finalité première de la zone industrielle et artisanale. Au vu de l'importance que la majorité des commissaires attachent à cette finalité, la commission décide d'opter pour une solution qui privilégie le traitement au cas par cas des demandes d'implantations d'activités culturelles et festives en modifiant les conditions de la dérogation prévue à l'article 26 LaLAT. Ce choix est le seul à même de garantir une analyse circonstanciée des requêtes faites en faveur de ces activités.

La commission décide donc d'amender le projet de loi 10766 en maintenant l'article 19, alinéa 4 LaLAT dans sa formulation actuelle et en modifiant l'article 26, alinéa 1 LaLAT qui devient :

« Lorsque les circonstances le justifient et s'il n'en résulte pas d'inconvénients graves pour le voisinage, le département peut déroger aux dispositions des articles 18 et 19 quant à la nature des constructions. En zone industrielle et artisanale, des activités culturelles ou festives peuvent être autorisées à ces conditions. »

Vote

Entrée en matière PL 10766

Le Président met aux voix **l'entrée en matière (1^{er} débat)**.

Oui : 13 (1 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 1 MCG)

Non : –

Abst. : 1 (1 MCG)

L'entrée en matière est **acceptée** à l'unanimité.

Il passe à l'art. 26, al. 1 LaLAT modifié et le lit.

Art. 26 al. 1 LaLAT (nouvelle teneur) Dérogations en zone à bâtir

« Lorsque les circonstances le justifient et s'il n'en résulte pas d'inconvénients graves pour le voisinage, le département peut déroger aux dispositions des articles 18 et 19 quant à la nature des constructions. En zone industrielle et artisanale, des activités culturelles ou festives peuvent être autorisées à ces conditions. »

Oui : 12 (1 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 1 R ; 3 L ; 1 UDC ; 1 MCG)

Non : –

Abst. : 2 (1 R ; 1 MCG)

Le nouvel art. 26 al. 1 LaLAT est **accepté** à l'unanimité.

Vote d'ensemble PL 10766 (3^e débat)

Oui : 13 (1 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : –

Abst. : 1 (1MCG)

Le projet de loi amendé est **accepté** à l'unanimité.

Projet de loi (10766)

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30) *(Pour la possibilité d'avoir des activités culturelles et festives dans les zones industrielles)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. unique Modification

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est modifiée comme suit :

Art. 26, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Lorsque les circonstances le justifient et s'il n'en résulte pas d'inconvénients graves pour le voisinage, le département peut déroger aux dispositions des articles 18 et 19 quant à la nature des constructions. En zone industrielle et artisanale, des activités culturelles ou festives peuvent être autorisées à ces conditions.