

*Projet présenté par les députés:*

*MM. Guy Mettan, Mark Muller, Pierre Weiss,  
Pierre-Louis Portier, Claude Blanc, Gabriel  
Barrillier, Jean Rémy Roulet et Hugues Hiltbold*

*Date de dépôt: 23 janvier 2004*

*Messagerie*

## **Projet de loi**

### **modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (K 1 70)**

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

#### **Article 1**

La loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 2 octobre 1997, est modifiée comme suit :

#### **Art. 15, al. 3 (nouvelle teneur) et 4 (nouveau)**

<sup>3</sup> Lorsque le degré de sensibilité d'une parcelle ou d'un terrain n'a pas été fixé par un plan d'affectation du sol, les degrés de sensibilité suivants sont applicables aux zones de construction définies par la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire :

- a) Le degré de sensibilité II en 5<sup>e</sup> zone de construction ;
- b) Le degré de sensibilité III dans les 4 premières zones de construction ;
- c) Le degré de sensibilité III dans les zones de développement soumises au régime de l'une des 4 premières zones de construction ;
- d) Le degré de sensibilité III en zone agricole et en zone de hameaux ;
- e) Le degré de sensibilité IV en zone industrielle et artisanale.

<sup>4</sup> Lorsque le degré de sensibilité d'une parcelle ou d'un terrain n'a pas été fixé par un plan d'affectation du sol ou ne découle pas de l'application de l'alinéa 3, le Conseil d'Etat peut attribuer un degré de sensibilité par un plan d'affectation spécial visant cet objectif. L'article 5 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités est applicable par analogie.

**Art. 21 Disposition transitoire (nouvelle teneur)**

Les plans d'attribution des degrés de sensibilité au bruit entrés en vigueur avant le (jour de l'entrée en vigueur du présent projet de loi) demeurent applicables.

**Article 2**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La protection de l'environnement doit figurer parmi les priorités politiques de toute collectivité. Il en va de la qualité de vie des citoyens et de la préservation du cadre de vie des générations futures.

Parmi les nuisances les plus incommodantes figure le bruit. Or, Genève, où le bruit atteint des niveaux importants, est le plus mauvais élève de Suisse en ce qui concerne la mise en place des mesures de protection contre le bruit exigées par la Confédération.

La gestion des nuisances dues au bruit repose, selon les principes contenus dans le droit fédéral, sur trois piliers :

- un cadastre du bruit ;
- une attribution des degrés de sensibilité au bruit (DS) ;
- un plan d'assainissement devant proposer des mesures de réduction des nuisances sonores en se basant sur le cadastre du bruit d'une part et sur les DS d'autre part.

Le canton de Genève n'a pas encore réussi à attribuer des DS à l'ensemble de son territoire, alors même que le canton disposait d'un délai au 31 mars 1997 (!) pour ce faire.

L'article 44, alinéa 1, de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB) stipule que « *les cantons veillent à ce que les degrés de sensibilité (au bruit) soient attribués aux zones d'affectation dans les règlements de construction ou les plans d'affectation communaux* ».

Pour attribuer les degrés de sensibilité au bruit, Genève a inventé un nouveau type de plan d'affectation, les « plans d'attribution des degrés de sensibilité au bruit » (PADSB), à l'article 15, alinéa 3, de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LaLPE). La compétence d'adopter ces plans a été attribuée au Conseil d'Etat.

Par arrêtés du 3 mai 2000, le Conseil d'Etat a attribué les DS dans 15 communes, dont la Ville de Genève. Ils faisaient l'objet d'un consensus entre les divers milieux intéressés (milieux économiques et milieux de la protection de l'environnement).

Ces plans ont fait l'objet de recours de plusieurs associations de protection de l'environnement. Par un arrêt du 19 juin 2001, le Tribunal administratif a annulé les arrêtés du Conseil d'Etat du 3 mai 2000. En résumé, le Tribunal a considéré que le Conseil d'Etat n'était pas allé assez loin dans la protection contre le bruit et qu'il devait attribuer le DS II dans davantage de zones qu'il ne l'avait fait. Il faut relever ici que le Tribunal administratif s'est à cette occasion distancé de la jurisprudence du Tribunal fédéral, selon lequel le DS III est en principe adapté aux zones urbaines.

Afin de relancer les démarches en vue de se conformer à l'obligation d'attribuer des DS dans les zones d'affectation, le Conseil d'Etat a réuni tous les partenaires intéressés. Cela a débouché, par règlement du Conseil d'Etat du 20 août 2002, sur la création de la Commission cantonale de protection contre le bruit.

En date du 23 juillet 2003, le Conseil d'Etat a adopté les PADS B de 16 communes rurales. Ceux-ci ont fait l'objet de recours de la Fédération des associations de quartiers et d'habitants (FAQH). Ces recours sont actuellement pendants.

Un nouveau projet de PADS B en Ville de Genève a fait l'objet d'une première enquête publique de 30 jours, par publication dans la Feuille d'avis officielle du 17 novembre 2003. Il prévoit d'attribuer le DS II au périmètre de la Vieille-Ville de Genève, ainsi qu'à plusieurs autres périmètres.

Il y a lieu de penser que ce plan fera également l'objet d'un recours.

Il découle de ce rappel des événements intervenus à ce jour que la méthode de travail prévue par la loi a échoué. Il n'y a pas à attendre d'amélioration, puisque les nouveaux PADS B actuellement en cours de procédure d'adoption, notamment celui qui couvre le territoire de la Ville de Genève, feront l'objet de recours, avec de bonnes chances de succès.

Il n'appartient pas aux auteurs du présent projet de loi d'analyser les causes de cet échec. Il suffira ici de relever qu'elles tiennent probablement autant au « jusqu'au-boutisme » de certains milieux qu'à l'approche trop pointilliste utilisée, qui fait désormais ressembler les projets de plans à des découpages appenzellois.

En revanche, il faut rappeler que selon l'article 44, alinéa 2, OPB, le canton disposait d'un délai au 31 mars 1997 pour adopter lesdits plans. Cela fait donc bientôt 7 ans que le délai est échu.

A ce jour, aucune commune ne dispose de PADS B. Cela ne peut plus durer !

Les DS en vigueur ont été fixés à l'occasion de l'adoption de plans d'affectation récents. Dans les autres portions du territoire genevois, soit dans la plus grande partie du canton, l'autorité doit les attribuer au cas par cas, à l'occasion de chaque nouveau projet soumis à l'OPB, tel que la construction ou la rénovation d'un immeuble ou l'installation d'une entreprise ou d'un établissement public (art. 44, al 3 OPB).

Cette situation présente plusieurs inconvénients :

1. En premier lieu, cette incertitude n'est pas propice au développement de tels projets.
2. Deuxièmement, l'absence de degrés de sensibilité au bruit retarde certains projets d'assainissement du bruit.
3. Enfin, l'attribution de DS au cas par cas ouvre la porte à des incohérences, voire à des inégalités.

Il convient dès lors de procéder différemment, de changer de méthode d'attribution des DS. L'article 44, alinéa 1, OPB prévoit que « *les cantons veillent à ce que les degrés de sensibilité soient attribués aux zones d'affectation dans les règlements de construction ou les plans d'affectation communaux* ». On a vu que Genève, dans un premier temps, a choisi la voie des plans d'affectation, avec le « succès » rappelé ci-dessus.

Les auteurs du présent projet de loi proposent donc d'utiliser la deuxième méthode prévue par l'OPB, soit celle des « *règlements de construction* ». Cette notion se réfère à la situation prévalant dans la plupart des cantons suisses, où les règles de construction sont du ressort des communes, qui les définissent par voie de règlement. A Genève, où les communes n'ont pas cette compétence, les règles de construction figurent dans la loi.

Ainsi, il convient de **déterminer dans la loi les degrés de sensibilité au bruit applicables dans les différentes zones de construction du canton.**

Reste à savoir quels degrés de sensibilité au bruit choisir. A ce sujet, l'OPB prévoit ce qui suit (art. 43, al. 1) :

*« Dans les zones d'affectation selon les articles 14 et suivants de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire les degrés de sensibilité suivants sont à appliquer :*

*a. Le degré de sensibilité I dans les zones qui requièrent une protection accrue contre le bruit, notamment dans les zones de détente ;*

*b. Le degré de sensibilité II dans les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques;*

*c. Le degré de sensibilité III dans les zones où sont admises des entreprises moyennement gênantes, notamment dans les zones d'habitation et artisanales (zones mixtes) ainsi que dans les zones agricoles;*

*d. Le degré de sensibilité IV dans les zones où sont admises des entreprises fortement gênantes, notamment dans les zones industrielles. »*

Il est proposé de reprendre telles quelles les directives de l'OPB énoncées ci-dessus et de les transposer à la situation genevoise. C'est ainsi que l'on se calquera sur le régime des zones d'affectation du canton, méthode que le Tribunal fédéral privilégie.

L'on attribuera donc le DS II à la zone villas, le DS III à la zone agricole et le DS IV à la zone industrielle et artisanale.

Enfin, et c'est là le point politiquement le plus sensible, il faut définir le régime attribué aux quatre premières zones de construction et à leurs zones de développement. Selon l'article 19, alinéa 1, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), les trois premières zones de construction « *sont destinées aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire. D'autres activités peuvent y être admises lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public* ». La définition de la 4<sup>e</sup> zone est semblable.

Cette définition ne signifie pas qu'aucune entreprise gênante ne puisse trouver place dans ces zones. Elle exclut en revanche la présence d'entreprises fortement gênante, au sens de l'article 43, alinéa 1, lettre d, OPB. Les trois premières zones permettent donc la présence d'activités susceptibles de provoquer des nuisances « moyennement gênantes » (art. 43, al. 12, let. c. OPB relatif au DS III).

C'est ce qui ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Celui-ci a jugé qu'il n'était « *manifestement pas arbitraire* » d'attribuer le DS III à un secteur sis en 2<sup>e</sup> zone, à la rue de l'Encyclopédie. Dans un arrêt concernant la commune de Villeneuve, il a estimé qu'une zone « *destinée à l'habitation collective, au commerce et à l'artisanat* » devait être qualifiée de mixte et qu'il convenait de lui attribuer le DS III.

Les trois premières zones de construction, ainsi que la quatrième zone, qui présente de ce point de vue les mêmes caractéristiques, et leurs zones de développement, se verront ainsi attribuer le DS III.

Il est vrai que le Tribunal administratif genevois, dans l'arrêt mentionné ci-dessus du 19 juin 2001, s'est écarté de cette jurisprudence. Celle-ci conserve toutefois toute sa valeur, une décision de niveau cantonal ne pouvant pas remettre la jurisprudence du Tribunal fédéral en question.

Pour terminer, mentionnons le fait que le projet de loi conserve l'instrument des PADSB (al. 4). Il en limite toutefois la portée aux zones de construction qui ne se voient pas attribuer de DS par l'article 15, alinéa 3, LaLPE.

La solution proposée par le présent projet de loi a le mérite, plus de sept ans après l'échéance du délai fédéral, de doter enfin le canton de Genève de degrés de sensibilité au bruit. Elle a aussi l'avantage de la simplicité, dans la mesure où à chaque zone de construction prévue par la loi genevoise sur l'aménagement du territoire correspond un degré de sensibilité au bruit. L'on coupe ainsi court aux contestations des uns et des autres sur la réglementation que les PADSB prévoient pour chaque portion de rue, pour chaque quartier. En lieu et place de découpages plus ou moins arbitraires, il faut une méthode simple, objective et soustraite à la polémique.

Enfin, quant au fond, la solution proposée respecte le droit fédéral en se calquant strictement sur ce que l'OPB préconise.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.