

Date de dépôt : 22 avril 2009

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Bernex (création d'une zone de développement 4B, située à l'est du chemin de Gambay, au lieu-dit « Cressy-Molliers »)

Rapport de M. Gabriel Barrillier

Mesdames et
Messieurs les députés,

Sous la présidence avisée de M. Mario Cavaleri, la Commission de l'aménagement du canton a examiné le projet de loi à sa séance du 1^{er} avril 2009. Ont assistés aux travaux M^{me} Bojana Vasiljevic Menoud, directrice de l'aménagement du territoire (DT) et MM. Jean-Charles Pauli, unité juridique de l'aménagement du territoire (DT) et Jacques Moglia, chef du service des plans d'affectation (DT). Le procès-verbal a été parfaitement tenu par M. Cédric Chatelanat.

I. Objet et présentation du projet de loi

Ce projet de loi de modification des limites de zones se situe à Cressy sur la commune de Bernex et porte sur des parcelles déjà occupées par un EMS qui comporte actuellement 88 chambres pour un total de 150 résidants. Les installations sont considérées comme vétustes et les chambres trop petites. La mise à disposition de surfaces supplémentaires est donc nécessaire afin d'améliorer le confort sur le plan technique et sur le plan spatial. Une demande de renseignements a été déposée en ce sens. Une démarche validée par la direction générale de l'action sociale du DSE qui a confirmé son intérêt pour ce projet. Le secteur tout proche de Cressy se trouve en zone de développement 4B alors que l'EMS se trouve, lui, dans la zone 5 adjacente. Le département estime qu'il est pertinent d'attribuer les parcelles de l'EMS en

question au régime de zone. Par ailleurs, selon le PACA (plan d'aménagement concerté d'agglomération) de Bernex – même Bernex-est – cette zone sera bientôt quasi urbaine. Le PLQ n'est pas nécessaire car il s'agit d'une simple transformation du bâtiment. Une demande définitive d'autorisation de construire a d'ores et déjà été déposée. Le chauffage sera assuré par Cadium et le bâtiment devra satisfaire aux critères Minergie. A noter que la société Gaznat a fait opposition car elle possède une conduite à quelque 10 mètres des parcelles concernées.

II. Traitement par la commission

Un commissaire s'étonnant que l'on dépose un projet de loi de déclassement en zone de développement pour un simple agrandissement d'EMS, il lui est répondu que cette procédure permettra de procurer des ressources à la commune pour l'aider à financer les équipements. Par ailleurs, il est précisé que l'Etat pratique un contrôle des prix pour les EMS. Il est en outre rappelé que la commune de Confignon doit rentabiliser les investissements importants consentis pour tout le périmètre de Cressy et qu'elle doit les répartir et gérer de façon rationnelle et complète. D'autres commissaires relèvent qu'il est logique de créer un régime de zones qui soit conforme à la zone contiguë étant donné son affectation.

Le département précise que l'opposition de Gaznat est une opposition de principe résultant de la coordination entre le droit de l'environnement et celui de l'aménagement du territoire. Le premier oblige l'entreprise qui exploite une installation potentiellement dangereuse à prendre des mesures de protection et de sécurité. L'OPAM ne prévoit pas que les conduites de gaz soient soumises à l'ordonnance, alors que la loi sur l'aménagement du territoire exige une pesée des intérêts pour les plans d'affectation du sol. Le problème est que le Tribunal administratif fédéral (TAF) a rendu un arrêt en 2007 confirmant que, nonobstant la dérogation de l'OPAM, l'article 10 de la LPE donnait le droit de demander une étude de risque complémentaire et des mesures de protection supplémentaires aux détenteurs de l'installation dangereuse. Un recours est actuellement pendant devant la juridiction fédérale. Ainsi, Gaznat a décidé, en attendant l'issue du recours, de faire opposition par principe à tout projet touchant à l'une de ses conduites afin d'éviter de devoir compléter les études de risques et de prendre de nouvelles mesures de protection. Un cas similaire existe à Bellevue. La présence d'une conduite de gaz ne doit donc pas empêcher la construction puisque l'entreprise a de toute façon des devoirs en matière de protection et de sécurité. Enfin, il est précisé qu'une fouille archéologique aura lieu à cet

endroit et que la condition de cette fouille figurera sur la demande en autorisation de construire.

III. Traitement de l'opposition formée par Gaznat SA

Par courrier daté du 2 mars 2009 et reçu le 3 mars 2009 en Chancellerie, la Société Gaznat SA a déclaré former opposition au présent projet de loi.

Conformément à l'article 16, alinéa 5 LaLAT¹, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication.

Société active dans l'approvisionnement de la Suisse occidentale en gaz naturel, l'opposante exploite un gazoduc haute pression sis à proximité du périmètre du plan visé à l'article 1 du projet de loi litigieux. Elle dispose donc de la qualité pour agir. Déposée en temps utile, son opposition est dès lors recevable à la forme.

Au fond, l'opposante fait valoir qu'il se pourrait que l'article 10 LPE², de même que l'OPAM³, soient applicables à la conduite de gaz précitée. Les autorités fédérales entendraient, en effet, soumettre à l'OPAM toute nouvelle affectation de zone ou construction située à proximité des conduites de gaz d'ores et déjà existantes lors de l'entrée en vigueur de cette ordonnance. Cette pratique, visant à imposer des mesures de sécurité supplémentaires à celles prévues par la législation topique, serait contestée et ferait l'objet d'une procédure judiciaire fédérale en cours.

Toujours selon l'opposante, l'application de l'article 10 LPE et de l'OPAM n'étant pas exclue, il conviendrait de tenir compte des intérêts économiques de Gaznat à exploiter le gazoduc en question, ainsi que de la collectivité à être approvisionnée en gaz naturel. Or, à ce stade, cette analyse n'aurait pas été effectuée.

Il sied tout d'abord de bien préciser que le périmètre du plan litigieux ne comprend pas de conduite de gaz à haute pression.

¹ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après LaLAT).

² Loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (RS 814.01 ; ci-après LPE).

³ Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, du 27 février 1991 (RS 814.012 ; ci-après OPAM).

Il est vrai qu'une telle conduite existe à proximité. Elle n'est cependant pas soumise à l'OPAM, en vertu de l'article 1, alinéa 4 lettre a OPAM, qui soustrait du champ d'application de cette ordonnance les installations de transport par conduites soumises à la loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites. C'est dire qu'en principe, l'opposante ne devrait pas être touchée par un accroissement potentiel des risques dus aux constructions qui pourraient être érigées consécutivement à l'adoption du plan de zone visé à l'article 1 du projet de loi litigieux, lequel ne devrait ainsi pas avoir d'incidences sur les obligations de la société opposante.

Certes, dans un arrêt du 25 juin 2007, le Tribunal administratif fédéral a confirmé une décision de l'Office fédéral de l'énergie imposant à l'opposante, exploitante d'un gazoduc, de faire des propositions liées au respect des distances de sécurité, cela directement sur la base de l'article 10 LPE. Ce dernier impose à quiconque exploite ou entend exploiter des installations qui, en cas d'événements extraordinaires, peuvent causer de graves dommages à l'homme ou à l'environnement, de prendre les mesures propres à assurer la protection de la population et de l'environnement, notamment en adoptant des mesures techniques de sécurité. L'opposante a cependant déposé un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral à l'encontre de cette décision.

Quand bien même la conduite de gaz exploitée par l'opposante devrait être considérée comme une installation à risque, soumise à l'OPAM ou susceptible de faire l'objet de mesures de protection particulières, prises directement sur la base de l'article 10 LPE, il sied d'observer que le plan querellé est un plan d'affectation général au sens de l'article 12 LaLAT. Un tel plan n'est pas constitutif d'un plan localisé de quartier au sens de l'article 13, alinéa 1 lettre a LaLAT, dès lors qu'il ne contient aucune planification de détail (implantation des bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements etc.), laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade⁴. Il n'est pas non plus constitutif d'une autorisation de construire, portant sur un projet particulier, dans le cadre de laquelle ces questions pourraient également être étudiées.

Ce n'est qu'à un stade ultérieur à l'adoption du plan de zone visé à l'article 1 du présent projet de loi que cette planification de détail sera fixée. C'est à cette étape ultérieure qu'un éventuel rapport succinct, voire une étude de risques, susceptibles de déboucher sur des mesures concrètes concernant

⁴ ATA/793/2005, du 22.11.2005, cons. 6 et 7 ; ATA/642/2004, du 24 août 2004, cons. 5 p. 7 ; ATA/286/2004, du 6.04.2004, cons. 5 let. d ; ATA/891/2003, du 2 décembre 2003, cons. 9 et ATA/323/2001, du 15 mai 2001, cons. 9 b.

l'installation de l'opposante pourront éventuellement être arrêtés. Cela, dans le cadre d'une procédure qui lui permettra de s'exprimer et au besoin de les contester en toute connaissance de cause. En l'absence de projet particulier, le plan de zone visé à l'article 1 du projet de loi litigieux n'en prévoyant pas, il n'est tout simplement pas possible de mesurer l'accroissement de risque qui pourrait résulter, pour le gazoduc exploité par l'opposante, de l'adoption de ce plan.

Dans son préavis technique du 19 décembre 2007, où elle évoquait les mêmes considérations juridiques qu'aujourd'hui, l'opposante ne s'y est d'ailleurs pas trompée en délivrant un préavis favorable au projet de modification de zone litigieux, en précisant même ce qui suit :

« Le changement de zone n'appelle pas de remarque particulière de notre part. Il permet une affectation des parcelles n^{os} 2281, 2427 et 7078 plus conforme à la situation réelle et à l'affectation des bâtiments qui s'y trouvent. (...) Nous préavisons favorablement sous réserves le projet de modification des limites de zones Cressy-Molliers n^o 29673/507 ».

Les réserves de l'opposante avaient trait, au fond, non pas au projet de plan de zone litigieux, mais au projet concret de transformation et d'agrandissement de l'EMS « Les Charmettes », susceptible d'entraîner l'adjonction d'un étage supplémentaire. En effet, l'opposante se réservait le droit de faire opposition au projet de loi litigieux « *si les transformations envisagées le justifient* ». Ce faisant, l'opposante confondait à tort le plan de zone litigieux, d'une part, qui ne prévoit pas de construction particulière et, d'autre part, les projets de constructions susceptibles de découler de l'adoption de ce plan.

En l'état, rien ne permet de penser que les projets de constructions qui pourraient être édifiées consécutivement à l'adoption du plan de zone querellé devraient nécessairement entraîner un accroissement des risques liés à l'exploitation de la conduite de gaz de l'opposante au point d'entraver de manière excessive cette exploitation ou d'entraîner des frais disproportionnés pour celle-ci, en vue de répondre aux exigences légales qui prévalent en la matière.

L'opposante ne démontre pas le contraire et n'avance aucun élément objectif et suffisamment pertinent pour amener l'autorité de céans, dans le cadre d'une pesée globale de l'ensemble des intérêts en cause, à s'écarter du préavis de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail, favorable au projet de loi litigieux. L'opposante elle-même a délivré un préavis favorable à ce même projet de loi, les réserves formulées à cette

occasion n'apparaissant par ailleurs pas pertinentes, ainsi qu'il a été plus avant exposé.

Au surplus, même si la présence de personnes supplémentaires à proximité de la conduite de gaz exploitée par l'opposante devait avoir des incidences sur les obligations de celle-ci en vertu de l'article 10 LPE ou de l'OPAM, cette dernière « *ne peut, aux fins de limiter ses coûts, priver les voisins des droits dont ils disposent – en se prévalant par exemple du fait que ces terrains seraient de par sa présence sur le site impropre à la construction au sens de l'article 15 LAT – sans acquérir ces propriétés ou disposer de droits réels restreints sur celles-ci* », comme le Tribunal administratif vient de le préciser dans un récent arrêt⁵.

Mal fondée, l'opposition doit donc être rejetée dans la mesure où elle est recevable.

IV. Votes de la commission

La prise en considération du projet de loi est acceptée par 15 voix (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 MCG, 2 R, 3 L, 2 UDC).

L'article 1^{er} (approbation du plan) est accepté à l'unanimité par 15 voix (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 MCG, 2 R, 3 L, 2 UDC).

L'article 2 (degré de sensibilité) est accepté à l'unanimité par 15 voix (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 MCG, 2 R, 3 L, 2 UDC).

L'article 3 (rejet de l'opposition) est accepté à l'unanimité par 15 voix (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 MCG, 2 R, 3 L, 2 UDC).

L'article 4 (dépôt) est accepté à l'unanimité par 15 voix (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 MCG, 2 R, 3 L, 2 UDC).

Le projet de loi dans son ensemble est accepté à l'unanimité par 15 voix (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 MCG, 2 R, 3 L, 2 UDC).

Catégorie de débat : extraits

Au bénéfice de ces explications, la commission de l'aménagement du canton vous invite, Mesdames et Messieurs les députés à accepter le présent projet de loi.

⁵ ATA/80/2009, du 17 février 2009, cons. 9 p. 13.

Projet de loi (10431)

modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Bernex (création d'une zone de développement 4B, située à l'est du chemin de Gambay, au lieu-dit « Cressy-Molliers »)

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

Art. 1 Approbation du plan

¹ Le plan N° 29673-507, dressé par le département du territoire le 16 novembre 2007, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Bernex (création d'une zone de développement 4B, située à l'est du chemin de Gambay, au lieu-dit « Cressy-Molliers »), est approuvé.

² Les plans de zones annexés à la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, sont modifiés en conséquence.

Art. 2 Degré de sensibilité

En conformité aux articles 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, il est attribué le degré de sensibilité II aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone de développement 4B créée par le plan visé à l'article 1.

Art. 3 Opposition

L'opposition à la modification des limites de zones formée par Gaznat SA est rejetée dans la mesure où elle est recevable pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

Art. 4 Dépôt

Un exemplaire du plan N° 29673-507 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux archives d'Etat.

